



Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidenta Diputada Kenia López Rabadán	Directora del Diario de los Debates Eugenia García Gómez
Año II	Ciudad de México, jueves 20 de noviembre de 2025	Sesión 37 Apéndice II

SUMARIO

INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

De la diputada Teresa Ginez Serrano y las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 10 y 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

3

LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES

De la diputada Teresa Ginez Serrano y las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

22

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

De la diputada Teresa Ginez Serrano y las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto

de decreto que reforma los artículos 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 142 de la Ley de Instituciones de Crédito.	48
LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	
De la diputada Teresa Ginez Serrano y las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 94 de la Ley del Seguro Social y 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. .	72
LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL	
De la diputada Teresa Ginez Serrano y las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.	92
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	
De la diputada María Fabiola Karina Pérez Popoca, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales..	113
LEY DE AGUAS NACIONALES	
De la diputada Mirna María de la Luz Rubio Sánchez, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Ley de Aguas Nacionales.	158
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
De diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	177

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 10 Y 36 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, EN MATERIA DE LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA.

La suscrita, Diputada Teresa Ginez Serrano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la **“Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 10 y 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de lactancia materna exclusiva”**, la cual plantea la problemática y los argumentos establecidos en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero. Planteamiento del problema

La lactancia materna es un proceso biológico mediante el cual la madre alimenta a su hija o hijo, con lo cual le proporciona nutrientes esenciales para su desarrollo y otros componentes bioactivos que fortalecen su sistema inmune, que resultan cruciales durante los primeros seis meses de vida para preservar su salud y protección. Por sus características, la lactancia ocupa un lugar fundamental para el desarrollo humano y es reconocida como un derecho humano. Sin embargo, la realización de la lactancia enfrenta dificultades particulares en el entorno penitenciario, lo cual menoscaba los derechos de la niñez y dificulta la reinserción social de la mujer privada de su libertad. Por ello, se propone reformar la Ley Nacional de Ejecución Penal para reconocer la lactancia materna exclusiva y mejorar las condiciones en que se realiza al interior de los centros penitenciarios.

Segundo. Problemática desde la perspectiva de género

La perspectiva de género es la metodología y el conjunto de mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se justifica generalmente con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres. En consecuencia, es una herramienta que permite determinar los roles, responsabilidades y formas de participación establecidos para mujeres y hombres por estructuras sociales, culturales, económicas y políticas.

En el ámbito de las políticas públicas la perspectiva de género permite definir las acciones que deben emprenderse para resolver factores de desigualdad existentes basados en el género y crear condiciones para lograr igualdad sustantiva. Estas acciones involucran también las adoptadas en el ámbito legislativo, bajo la consideración que las normas generalmente reproducen y continúan actos discriminatorios contra la mujer.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de la cual México forma parte desde 1981, establece en su artículo 2), inciso f), que todos los Estados parte tienen el compromiso de adoptar todas las medidas para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer¹. Al respecto, la Ley Nacional de Ejecución Penal es un ordenamiento de avanzada que reconoce de forma amplia diversos derechos de las mujeres privadas de la libertad, incluyendo los relativos a la lactancia.

Sin embargo, como ocurre con la interpretación y aplicación de otros cuerpos normativos, al no preverse en el texto de la Ley lo relativo a la lactancia materna

¹ **Artículo 2**

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

[...]

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

exclusiva y su período de realización, las autoridades penitenciarias niegan su realización argumentando que no lo establece expresamente la legislación vigente. Lo anterior crea un escenario donde la falta de previsión normativa abre un espacio para el menoscabo de derechos de las mujeres, lo cual carece de perspectiva de género.

Por ello, la propuesta de la presente Iniciativa consiste en realizar las modificaciones normativas necesarias para garantizar la realización de la lactancia materna exclusiva, incluyendo su período y las condiciones en que debe practicarse. De esta forma se garantiza que la omisión legal no sea obstáculo para el ejercicio de un derecho humano reconocido y que su aplicación se realice con perspectiva de género.

Tercero. Contexto

La lactancia materna se define como “el estándar normativo para la alimentación y nutrición del lactante”² y es un proceso que proporciona tales ventajas médicas y para el desarrollo neurológico, que debe considerarse un asunto de salud pública más que un estilo de vida. De acuerdo con la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Academia Americana de Pediatría (AAP), la lactancia materna exclusiva implica que el lactante recibe “únicamente leche humana, sin otros líquidos o sólidos, excepto medicamentos, vitaminas o minerales”³ durante los primeros seis meses de vida.

Al respecto, la AAP recomienda que la lactancia materna exclusiva se realice durante los primeros 6 meses después del nacimiento, así como la lactancia continuada en conjunto con la introducción complementaria de alimentos⁴ a partir del sexto mes y hasta los 2 años o más, de acuerdo como lo deseen tanto

² Arthur I. Eidelman, Richard J. Schanler, Margreete Johnston, Susan Landers, Larry Noble, Kinga Szucs, Laura Viehmann, “Breastfeeding and the Use of Human Milk”, *Pediatrics. Official Journal of the American Academy of Pediatrics* 129, núm. 3 (marzo 2012): e827–e841, <https://doi.org/10.1542/peds.2022-057988> (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

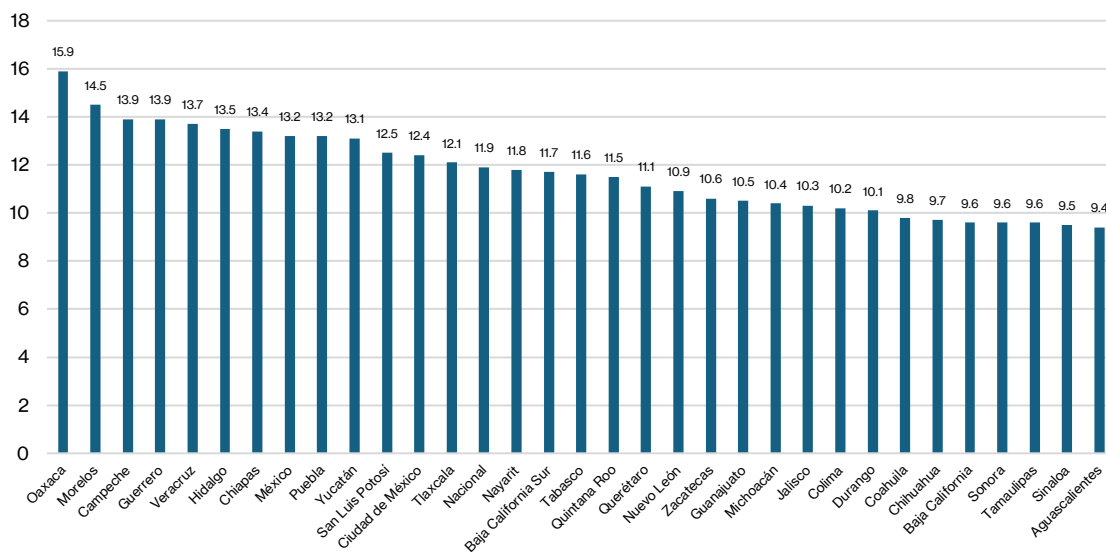
³ *Ibid*, e831.

⁴ Joan Y. Meek & Lawrence Noble, “Policy Statement: Breastfeeding and the Use of Human Milk”, *Pediatrics. Official Journal of the American Academy of Pediatrics* 150, núm. 1 (julio 2022): 1-15, <https://doi.org/10.1542/peds.2022-057988> (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

la madre como el hijo. Sin embargo, las tasas de lactancia materna a nivel mundial se encuentran muy lejos de los estándares establecidos por esta recomendación pues, de acuerdo con la UNICEF, a nivel mundial menos de la mitad de los lactantes comienzan su vida con una lactancia materna adecuada⁵, lo cual trae consigo consecuencias económicas desfavorables.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2023 del INEGI, sólo en el 30.6% de los nacimientos ocurridos entre 2018 y 2023 se realizó lactancia materna exclusiva⁶. Por otra parte, la duración promedio de la lactancia materna no exclusiva a nivel nacional es de 11.9 meses; la duración más alta corresponde a Oaxaca con 15.9 y la más corta a Aguascalientes con 9.4 meses, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Duración media de la lactancia materna no exclusiva por entidad federativa, en meses (2023)



Fuente: ENADID 2023, INEGI.

⁵ Briana J. Jegier, Julie P. Smith, Melissa C. Bartick, "The economic cost consequences of suboptimal infant and young child feeding practices: a scoping review", *Health Policy and Planning*, volumen 39, núm. 9 (noviembre 2024), 916-945. <https://doi.org/10.1093/heapol/czae069> (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

⁶ INEGI, "Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2023. Nota Técnica", INEGI, Programas de Información (mayo 2024). <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2023/> (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

Estos datos reflejan que México se encuentra dentro de los países que no cumplen con los estándares internacionales recomendados para realizar la lactancia materna exclusiva. Además, en los casos en que se realiza lactancia, que corresponden a menos de un tercio de la población, su duración no corresponde con el margen de 2 años recomendado ni siquiera en el caso de la entidad federativa donde la lactancia tiene una duración mayor.

La escasez de lactancia materna exclusiva se traduce en diversas desventajas para la población, principalmente en materia de salud. La evidencia científica demuestra que la leche materna disminuye significativamente la morbilidad y mortalidad infantiles, pues de acuerdo con la AAP “la lactancia materna está asociada con disminución de infecciones respiratorias, otitis media, gastroenteritis, enterocolitis necrosante, síndrome de muerte súbita del lactante, y enfermedades alérgicas”⁷.

Estos beneficios perduran a lo largo de la vida, pero sus beneficios son particularmente perceptibles durante los primeros años. De acuerdo con un meta análisis de la AAP, “los lactantes alimentados con leche humana tienen menores tasas de hospitalización por infecciones y menor mortalidad por todas las causas”⁸. En países con circunstancias sociales similares a las de México, como Brasil, se han realizado estudios de cohorte que demuestran cómo sus beneficios se extienden a cuestiones como el comportamiento en test de inteligencia, la realización académica y hasta los ingresos a la edad de 30 años⁹.

Por otra parte, el amamantamiento también tiene consecuencias positivas en la salud de la madre. La AAP afirma que “el amamantamiento está asociado con una reducción del riesgo de cáncer de mama y ovario, hipertensión, diabetes tipo

⁷ Arthur I. Eidelman, et al. *Op. Cit.*, p. e828-e830.

⁸ Joan Y. Meek, et al. *Op. Cit.*, p. 3-6.

⁹ Cesar G. Victora, Bernardo L. Horta, Christian L. de Mola, Luciana Quevedo, Ricardo Tavares Pinheiro, Denise P. Gigante, Helen Gonçalves, Fernando C Barros, “Association between breastfeeding and intelligence, educational attainment, and income at 30 years of age: a prospective birth cohort study from Brazil”, *The Lancet Global Health*, volumen 3, núm. 4 (abril 2015), e199-e205. [https://doi.org/10.1016/s2214-109x\(15\)70002-1](https://doi.org/10.1016/s2214-109x(15)70002-1) (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

2 y enfermedades cardiovasculares”¹⁰. De acuerdo con dicho estudio, la experiencia de lactancia es acumulativa a lo largo de la vida reproductiva de la mujer y proporcional con la reducción del riesgo de sufrir alguno de estos padecimientos. Otro estudio demostró hace algunos años que las pérdidas globales de vidas humanas atribuibles a una lactancia subóptima fue de aproximadamente 823 mil lactantes y 20 mil muertes maternas¹¹. A su vez, esto se tradujo en un pérdidas económicas estimadas en 302 billones de dólares anuales¹².

En ese orden de ideas, la AAP también estima que si el 90% de las madres de Estados Unidos realizaran lactancia exclusiva por 6 meses se salvarían más de 900 vidas de lactantes cada año¹³. También afirma que si la práctica y la estimación se extendieran a los 42 países en desarrollo en donde ocurre el 90% de las muertes infantiles de todo el mundo, se podrían prevenir hasta 1 millón de muertes infantiles al año, lo cual representa cerca del 13% de la tasa de mortalidad infantil mundial¹⁴.

Los datos hasta aquí expuestos demuestran que la lactancia materna exclusiva no sólo es un factor fundamental para la nutrición y el desarrollo de los recién nacidos, sino una cuestión de salud pública que podría ayudar a resolver un problema tan grave como la mortalidad infantil. Esto justifica la importancia y la urgencia de legislar para mejorar las circunstancias en las que se desarrolla la lactancia materna exclusiva.

Cuarto. Argumentos de la Iniciativa

Los diversos obstáculos que enfrentan las madres para realizar lactancia materna exclusiva se multiplican en un entorno hostil y complejo como el penitenciario. De acuerdo con el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales (CNSPEE) 2025 elaborado por el INEGI, actualmente hay 13,985

¹⁰ Arthur I. Eidelman, et al. *Op. Cit.*, p. e832.

¹¹ Briana J. Jegier, et al., *Op. Cit.*, p. 916-917.

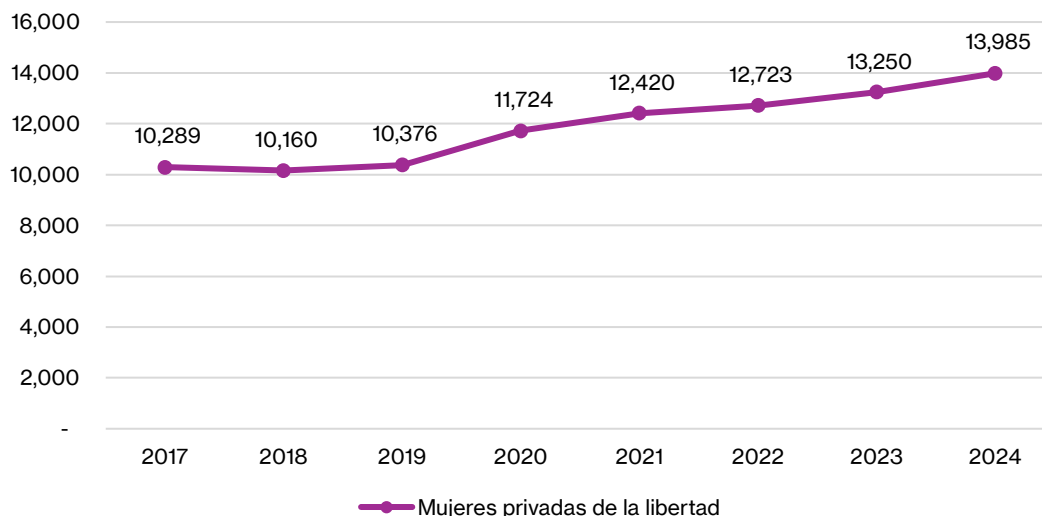
¹² *Ibidem*.

¹³ Arthur I. Eidelman, et al. *Op. Cit.*, p. e829.

¹⁴ *Ibidem*.

mujeres privadas de la libertad o internadas en centros penitenciarios¹⁵. Esta cifra ha incrementado constantemente a lo largo de los años, como se muestra a continuación:

Gráfica 1. Mujeres privadas de la libertad en Centros Penitenciarios Federales y Estatales (2017-2024)



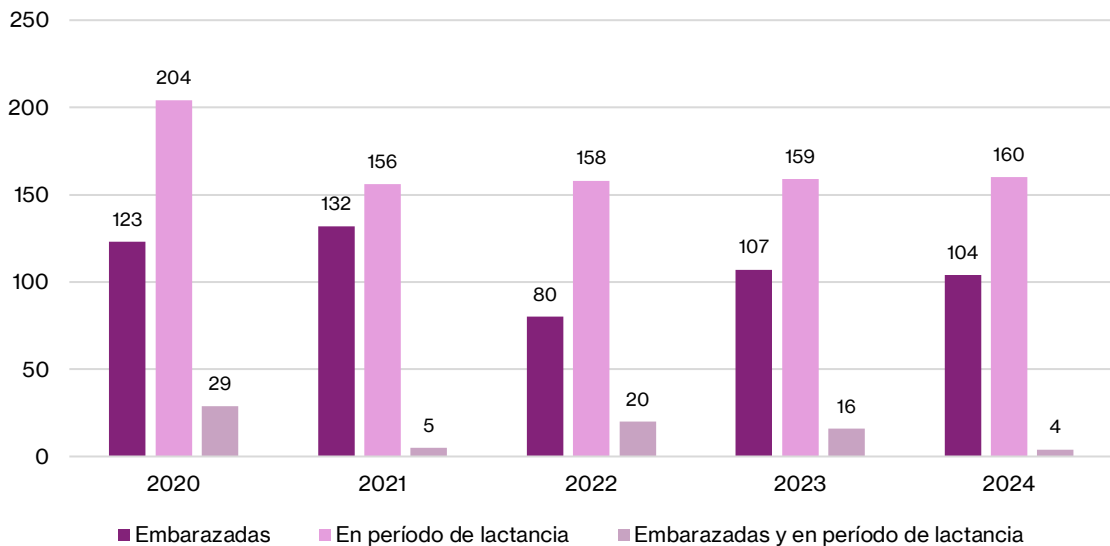
Fuente: CNSPEE 2025, INEGI

De acuerdo con la información del mismo Censo, en 2024 se registraron 160 mujeres privadas de la libertad en período de lactancia y 4 que estaban embarazadas y en período de lactancia; de ellas, 265 eran adultas y 3 adolescentes. Como se muestra en la gráfica 2, la cantidad de mujeres embarazadas y en lactancia ha ido decreciendo a lo largo de los últimos años.

Sin embargo, la infraestructura penitenciaria para garantizar un adecuado ejercicio de la maternidad para las madres privadas de la libertad sigue siendo muy precario. Datos del CNSPEE 2025 demuestran que de los 191 centros penitenciarios para mujeres y mixtos sólo el 31.9% contaban con espacios para maternidad, incluyendo salas de parto y salas para la lactancia materna.

¹⁵ INEGI, "Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales (CNSIPEE) 2025". INEGI, 17 de julio de 2025, <https://www.inegi.org.mx/programas/cnsipee/2025/> (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

Gráfica 2. Mujeres embarazadas y/o en período de lactancia privadas de la libertad (2020-2024)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

Las condiciones de las mujeres en lactancia han mejorado a lo largo de los últimos años, a partir de la implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, promulgada el 16 de junio de 2016. Esta Ley incluye diversas medidas de avanzada que protegen y garantizan diversos derechos de las mujeres y, específicamente relacionados con la lactancia, entre las cuales destacan las siguientes:

- Se reconoce el derecho a la maternidad y a la lactancia en el artículo 10,
- Se establece que las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad que nacen durante su internamiento pueden permanecer con su madre dentro del centro penitenciario durante las etapas postnatal, de lactancia o hasta que la niña o el niño hayan cumplido tres años de edad,
- Se establece que los centros penitenciarios deben habilitar servicios o adoptar disposiciones para el cuidado de las niñas y niños para que las mujeres privadas de la libertad puedan participar en actividades de

reinserción social apropiadas para las embarazadas, las madres lactantes y las que tienen hijas o hijos, y

- Se establece que no pueden aplicarse sanciones de aislamiento a las mujeres embarazadas, a las mujeres en período de lactancia o las que convivan con hijas o hijos.

La incorporación de estas disposiciones normativas a la Ley atiende a los compromisos internacionales del Estado Mexicano, particularmente a las “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios”¹⁶, conocidas como “Reglas de Bangkok”. Entre ellas destacan las reglas 42 y 48 que establecen los siguientes criterios específicos para las madres en lactancia:

“Regla 42

1. Las reclusas tendrán acceso a un programa de actividades amplio y equilibrado en el que se tendrán en cuenta las necesidades propias de su sexo.
2. El régimen penitenciario permitirá **reaccionar con flexibilidad ante las necesidades de las** mujeres embarazadas, **las madres lactantes** y las mujeres con hijos. En las prisiones se habilitarán servicios o se adoptarán disposiciones para el cuidado del niño, a fin de que las reclusas puedan participar en las actividades de la prisión.
3. Se procurará, en particular, **establecer programas apropiados para las** embarazadas, las **madres lactantes** y las reclusas con hijos.
4. Se procurará, especialmente, establecer servicios apropiados para las reclusas con necesidades de apoyo psicológico, especialmente para las que hayan sido víctimas de maltrato físico, psicológico o sexual.”¹⁷

“Regla 48

1. **Las reclusas** embarazadas o **lactantes** recibirán **asesoramiento sobre su salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud**. Se **suministrará gratuitamente** a las embarazadas, los bebés, los niños

¹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)”, ONU, A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

¹⁷ *Ibíd*, énfasis añadido.

y las madres lactantes **alimentación suficiente y puntual**, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales.

2. **No se impedirá que las reclusas amamenten a sus hijos**, a menos que existan razones sanitarias concretas para ello.

3. En los programas de tratamiento se tendrán en cuenta las necesidades médicas y de alimentación de las reclusas que hayan dado a luz recientemente y cuyos bebés no se encuentren con ellas en la prisión.”¹⁸

El modelo penitenciario establecido en el ámbito normativo atiende al cumplimiento del principio y objetivo de la reinserción social, establecido en los párrafos segundo, sexto, séptimo y octavo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con arreglo a dicho principio, debe garantizarse que las mujeres privadas de la libertad puedan ejercer la maternidad en las mejores condiciones posibles, ya que de acuerdo con el principio del interés superior de la niñez, la privación de la libertad debe ser una sanción para la madre, no para su hija o hijo.

En ese sentido, resulta importante garantizar que los hijos de mujeres privadas de la libertad puedan gozar de los beneficios de la lactancia materna exclusiva durante el período recomendado internacionalmente. La interrupción anticipada de la lactancia tiene costos sociales relevantes, ya que un período de lactancia breve se vincula con mayor carga de enfermedad infantil y materna.

La lactancia breve también puede traer costos de capital humano a largo plazo, tales como muertes prematuras de madres, como las causadas por cánceres reproductivos, y pérdidas económicas derivadas de una menor capacidad cognitiva entre los niños que no fueron amamantados en la infancia¹⁹. Desafortunadamente estos efectos son poco perceptibles debido a la falta de concienciación sobre la relevancia de la lactancia.

¹⁸ *Ibíd*, énfasis añadido.

¹⁹ Briana J. Jegier, Julie P. Smith, Melissa C. Bartick, “The economic cost consequences of suboptimal infant and young child feeding practices: a scoping review”, *Health Policy and Planning*, volumen 39, núm. 9 (noviembre 2024), pp. 942-943. <https://doi.org/10.1093/heapol/czae069> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

El conocimiento de los beneficios de la lactancia podría ayudar a reducir costos al sistema de salud y mejorar la calidad de vida de las personas, particularmente la de los hijos de mujeres en prisión que crecen con un doble estigma social: por una parte ser descendientes de mujeres que se encuentran o encontraron en prisión y por otra parte haber desarrollado una parte de su vida al interior del centro. Considerando lo anterior, la lactancia se vuelve un proceso clave para garantizar la reinserción de la madre privada de la libertad y para darle mejores oportunidades de desarrollo a sus hijos.

Además debe considerarse que entre las Líneas de Acción establecidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2024²⁰, se encuentra la siguiente:

“Contar con **instalaciones adecuadas** para estancias infantiles, **lactancia** y alojamiento específicas para mujeres que viven con sus hijas e hijos, así como prever la **contratación de personal calificado en áreas de servicios educativos, pediátricos y de nutrición**. Además, se debe diseñar, modificar y/o actualizar los ordenamientos internos o protocolos de actuación que garanticen un funcionamiento adecuado en la protección de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas y niños que habiten con ellas, estableciendo procedimientos o mecanismos que se puedan hacer valer ante cualquier situación que las coloque en riesgo, así como a sus hijas e hijos.”²¹

Por lo anteriormente expuesto, la presente Iniciativa considera el establecimiento en la Ley de la definición amplia del período de lactancia, considerando que se debe desarrollar de manera exclusiva durante los primeros 6 meses de vida del producto y la lactancia continuada y complementaria hasta el segundo año o más de vida. También se propone establecer los criterios mínimos que deben cumplir los espacios para el desarrollo de la lactancia al interior del centro penitenciario, considerando que actualmente menos de la mitad de ellos cuentan con espacios específicos para tal efecto. Finalmente en las disposiciones transitorias se contempla que las autoridades penitenciarias

²⁰ CNDH, “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2024”, Tercera Visitaduría General CNDH, 2024. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-12/DNSP_2024.pdf (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

²¹ *Ibíd*, énfasis añadido.



deberán llevar a cabo la armonización reglamentaria conforme con el contenido de la presente reforma dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigor.

Quinto. Cuadro comparativo

Para exponer con claridad la propuesta de modificación normativa, se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 10. Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario Además de los derechos establecidos en el artículo anterior, las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a: I. La maternidad y la lactancia; II. a XI.	Artículo 10. Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario ... I. La maternidad y la lactancia materna exclusiva de los cero a seis meses y de la lactancia materna continuada y complementaria hasta los dos años de vida; II. a XI.



...	...
...	...
...	...
...	...
Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos	Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos
...	...
...	...
Las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad, que nacieron durante el internamiento de estas, podrán permanecer con su madre dentro del Centro Penitenciario durante las etapas postnatal y de lactancia, o hasta que la niña o el niño hayan cumplido tres años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.	Las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad, que nacieron durante el internamiento de estas, podrán permanecer con su madre dentro del Centro Penitenciario durante las etapas postnatal y de lactancia en términos del artículo 10 de esta Ley , o hasta que la niña o el niño hayan cumplido tres años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.
Las mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos, además de los derechos humanos reconocidos tendrán derecho a lo siguiente:	...
I. ...	I. ...
...	...



... ... II. A que su hija o hijo disfrute del más alto nivel posible de 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. Sin correlativo. En caso de no contar con las instalaciones o con personal médico y que la condición de salud de la mujer o del producto requieran de atención, ésta se garantizará en instituciones públicas del Sector Salud. III. y IV. ...	 II. ... Los centros penitenciarios contarán con espacios separados para realizar la lactancia, en donde se garanticen la integridad, seguridad, la higiene y la privacidad para la mujer privada de la libertad y su hija o hijo. En caso de no contar con las instalaciones o con personal médico y que la condición de salud de la mujer, del producto o de su hija o hijo requieran de atención, ésta se garantizará en instituciones públicas del Sector Salud. III. y IV. ...
---	--

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

Sexto. Denominación del Proyecto de Decreto

La presente Iniciativa propone la siguiente denominación al Proyecto de Decreto:

“Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 10 y 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de lactancia materna exclusiva.”

Séptimo. Ordenamientos por modificarse

A partir de lo aquí expuesto, el ordenamiento a modificar que considera esta propuesta es la **Ley Nacional de Ejecución Penal**.

Octavo. Texto Normativo Propuesto

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 10 Y 36 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, EN MATERIA DE LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA.

Artículo Único. Se reforman la fracción I del artículo 10, el párrafo tercero y el párrafo segundo de la fracción II del artículo 39; y **se adiciona** un párrafo segundo, recorriendo el actual segundo que pasa a ser tercero, a la fracción II del artículo 39, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 10. Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario

...

- I. La maternidad y la lactancia **materna exclusiva de los cero a seis meses y de la lactancia materna continuada y complementaria hasta los dos años de vida;**

II. a XI. ...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos

...

...

Las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad, que nacieron durante el internamiento de estas, podrán permanecer con su madre dentro del Centro Penitenciario durante las etapas postnatal y de lactancia **en términos del artículo 10 de esta Ley**, o hasta que la niña o el niño hayan cumplido tres años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.

...

I. ...

...

...

...

II. ...

Los centros penitenciarios contarán con espacios separados para realizar la lactancia, en donde se garanticen la integridad, seguridad, la higiene y la privacidad para la mujer privada de la libertad y su hija o hijo.

En caso de no contar con las instalaciones o con personal médico y que la condición de salud de la mujer, del producto **o de su hija o hijo** requieran

de atención, ésta se garantizará en instituciones públicas del Sector Salud.

III. y IV. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Noveno. Artículos transitorios

Transitorios

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



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

Tercero. En un plazo que no exceda de los ciento ochenta días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, las Autoridades Penitenciarias deberán realizar las adecuaciones reglamentarias que resulten necesarias para ajustarse a su contenido.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de septiembre de 2025.

Dip. Teresa Ginez Serrano

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 11 Y 16 Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO 16 BIS A LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES, EN MATERIA DE GESTIÓN DE RIESGOS Y VULNERACIONES DE LA BASE DE DATOS DEL REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES.

La suscrita, Diputada Teresa Ginez Serrano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la **“Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 16 y se adiciona un artículo 16 Bis a la Ley Nacional del Registro de Detenciones, en materia de gestión de riesgos y vulneraciones de la base de datos del Registro Nacional de Detenciones”**, la cual plantea la problemática y los argumentos establecidos en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero. Planteamiento del problema

La reforma constitucional que estableció el mandato legislativo de expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones determinó que dicha legislación debía regular el personal responsable, sus facultades, así como las medidas a desplegarse en casos de riesgo y vulneración de la base de datos del Registro Nacional de Detenciones. Sin embargo, la Ley promulgada no cumplió con dichos criterios, ante lo cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019 que, una vez resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que el Congreso de la Unión incurrió en omisión legislativa por no prever dichas medidas. Por ello, mediante la

presente Iniciativa propongo legislar para superar la inconstitucionalidad y brindar certeza jurídica a la operación del Registro Nacional de Detenciones.

Segundo. Contexto

La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional aprobada y publicada en 2019¹, entre otras modificaciones, le otorgó al Congreso de la Unión la facultad de expedir una Ley Nacional del Registro de Detenciones (en adelante “Ley”), con el objetivo de registrar las condiciones en las cuales se podría realizar el arresto o la detención de los infractores de la ley². En el artículo Cuarto Transitorio del Decreto de reforma constitucional se establecieron los criterios que debía contener la Ley, que se transcriben a continuación:

“**Cuarto.** Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

I. a III. [...]

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;
2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;
3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;
4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;
5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;

¹ Andrés Manuel López Obrador, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.” *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCLXXXVI No. 20 Ciudad de México, martes 26 de marzo de 2019.

² Senado de la República, “Consideraciones de las Modificaciones al Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”. *Gaceta del Senado de la República*, Número LXIV/ISPO-87/89770, jueves 21 de febrero de 2019.

6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y
7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.”³

El 27 de mayo de 2019 se promulgó la Ley Nacional del Registro de Detenciones⁴, con lo cual el Congreso de la Unión cumplió el mandato establecido en el artículo Primero Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, que otorgó 90 días naturales para tal efecto. En términos generales, la Ley le otorgó la administración y operación del Registro Nacional de Detenciones a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y lo integró al Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.

Tras la publicación de la Ley, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “CNDH”) presentó acción de inconstitucionalidad el 26 de junio de 2019 en contra de la totalidad de la Ley y, particularmente, en contra de los artículos 19 y Quinto Transitorio. La demanda de acción, que fue radicada bajo el número de expediente 63/2019, presentó esencialmente dos conceptos de invalidez, de los cuales el que interesa a la materia de la Iniciativa es el relacionado con la omisión legislativa y se resume a continuación:

“1.- Omisión legislativa. El Congreso de la Unión incurrió en omisión legislativa en competencia de ejercicio obligatorio al no determinar en la nueva Ley, las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para el resguardo de la base de datos y así proteger la información asentada contra cualquier daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado. Una obligación que se encontraba dispuesta en el artículo Cuarto Transitorio, fracción IV, numeral 7 del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.”

³ Énfasis añadido.

⁴ Andrés Manuel López Obrador, “Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.” *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCLXXXVIII No. 28 Ciudad de México, lunes 27 de mayo de 2019.

La CNDH también argumentó en su demanda que no contar con normas que describan la actuación que deberá desplegar el Registro ante hechos que pongan en riesgo o amenacen base de datos, se puede traducir en alteraciones que menoscaben su mantenimiento. Esto implicaría violentar diversos derechos de las personas detenidas, debido a que un mal seguimiento y constancia de la autoridad que realizó la detención dificultaría la protección de las garantías procesales que asisten a todos los detenidos y que están reconocidas en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “CPEUM”).

En el estudio de fondo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante “SCJN”) reconoció que, tanto las normas nacionales como internacionales, conciben al Registro Nacional de Detenciones como una herramienta de protección de los derechos humanos. El Registro se relaciona con los artículos 16, 20 y 29 de la Constitución, los cuales establecen la obligación del Estado de contar con un registro de detenciones que debe ser entendido como un derecho del imputado.

Señaló que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado en diversos precedentes que el Estado tiene una posición especial como garante de los derechos de los detenidos. Esta posición responde a la existencia de un sistema de información confiable sobre los registros de detenciones que se encuentran a disposición de los familiares y asesores de los detenidos y que puede ser empleado para establecer las posibles responsabilidades del sistema de justicia penal.

Otros instrumentos internacionales, tales como el artículo 17.3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; el artículo 11, segundo párrafo, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad; así como el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas

Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, coinciden en que los registros deben contener una serie de elementos mínimos, tales como:

- a) Identidad de la persona privada de la libertad;
- b) Día, hora y lugar donde la persona fue privada de la libertad;
- c) Identidad de los funcionarios que hayan intervenido;
- d) Elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad;
- e) En caso de fallecimiento durante la privación de la libertad, las circunstancias, y causas del fallecimiento y el destino de los restos, y
- f) Día y hora de liberación o traslado a otro lugar de detención y la autoridad encargada del traslado.

Estos elementos mínimos conforman la información que debía contener el Registro y constituye el objeto de protección de la Ley y de la autoridad encargada de su operación. En este contexto, la SCJN se centró en analizar la existencia de una omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión, tomando como referencia los criterios establecidos en la fracción IV del artículo Cuarto Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, que se transcribió con anterioridad.

Luego del análisis pormenorizado de todos los artículos de la Ley, la SCJN no identificó elementos en el proceso legislativo o disposiciones expresas que permitieran sostener la plena inclusión de las directrices establecidas en el artículo Cuarto Transitorio en la Ley. Sin embargo, luego de una lectura integral del artículo transitorio concluyó que, por lo menos, debían señalarse las acciones que tendrían que realizar los miembros del Registro ante algún evento que pusiera en riesgo la información o vulnerara el sistema.

Al respecto, es conveniente rescatar lo señalado en los informes justificados de las autoridades responsables en relación con la descripción de las acciones a cargo del personal del Registro. La Cámara de Senadores argumentó que el mandato fue atendido en los artículos 2, fracción VI, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 24, 25, 29 y 35 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, mediante el establecimiento de la emisión de alertas y bloqueos, la existencia de claves exclusivas para

usuarios otorgadas sólo por la Secretaría, así como las constancias de actualizaciones de información.

Por otra parte, la Cámara de Diputados aclaró que existen disposiciones que describen las acciones que corresponden a la emisión de alertas y bloqueos cuando se violenten los privilegios de acceso, contempladas en el artículo 16 de la Ley. También argumentó que se previó un sistema de responsabilidades por omisiones de autoridad y mecanismos de seguridad y carácter operativo para el debido funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del Registro.

Por último, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República sostuvo que, al haberse establecido principios en la Ley para la manipulación del Registro, también se previó que la Secretaría sería la encargada del manejo, administración y conservación contenida en el registro y, para ello, se le facultó para emitir un reglamento que regulara su actuación. En otras palabras, argumentó que se había dado cumplimiento a estos criterios mediante el otorgamiento de una cláusula habilitante a la Secretaría para la emisión de un reglamento que determine su actuar.

La SCJN no dio por válidos dichos argumentos y advirtió el incumplimiento del mandato del contenido del artículo Cuarto Transitorio del Decreto, en esencia, por las siguientes razones:

- **Sujetos externos.** El Poder reformador no limitó en el artículo transitorio la existencia de hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos sólo a aquellos ocasionados por sujetos obligados, ya que el riesgo puede verificarse con independencia de la calidad de los sujetos que intervengan, sean sujetos obligados o externos. En este sentido, el artículo 16 solo prevé la manipulación de la base de datos por intervención de sujetos obligados y, si se adopta esta disposición como cumplimiento de las directrices, se ignorarían los casos en que sujetos externos vulneren la base de datos.

- **Exceso de la facultad reglamentaria.** Los artículos 11, 13, 14, 15, 16, 27, 32 y 35 de la Ley establecen la facultad de la Secretaría de emitir disposiciones para el adecuado funcionamiento del Registro pero, contrario a lo que argumentan las autoridades, no habilitan a la Secretaría a emitir un reglamento para desarrollar el funcionamiento del Registro y la actuación de su personal ante una vulneración de la información. Si se asumen estas disposiciones como cumplimiento del mandato, se excederían los límites de la facultad reglamentaria, pues se avalaría la emisión de un reglamento que viole la reserva de ley que le corresponde al legislador.

Por lo anterior, el Tribunal Pleno concluyó que sí era fundada la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que la Ley fue omisa en regular la actuación del personal del Registro cuando se susciten hechos o eventos, ya sean externos o internos, que pongan en riesgo la información contenida en la base de datos. En consecuencia, mandató al Congreso de la Unión subsanar tal omisión considerando al menos los siguientes aspectos:

- i. El personal que será responsable de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos.
- ii. Las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información.
- iii. Las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos.
- iv. Los supuestos específicos en que podría estimarse que la base de datos que integra el Registro se encuentra en riesgo o ha sido vulnerada.”⁵

No obstante, a pesar de haber transcurrido más de dos años desde la resolución de la acción de inconstitucionalidad, el Congreso de la Unión aún no ha legislado para superar la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio. Por ello, resulta urgente reformar la Ley para brindar certeza a la información contenida en la base de datos del Registro.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acción de Inconstitucionalidad 63/2019.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 24 de enero de 2023, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, Secretaria: Érika Yazmín Zárate Villa.

Tercero. Argumentos de la Iniciativa

El Registro Nacional de Detenciones es la base de datos que concentra la información nacional sobre las personas detenidas en ejercicio de las facultades de las autoridades civiles. Es una herramienta que coadyuva en la prevención de la violación de los derechos humanos de las personas detenidas por tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes o desaparición forzada, puesto que permite realizar el seguimiento de la persona desde el momento en que es detenida hasta que se define su situación jurídica ante un juez.

En términos del artículo 16 de la CPEUM, nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En caso que una autoridad ejecute una orden judicial de aprehensión, la persona detenida debe ser puesta a disposición del juez o presentada ante el Ministerio Público sin dilación alguna, ya que en caso contrario se pueden establecer responsabilidades administrativas y penales contra los responsables.

Incluso en escenarios específicos como la flagrancia o urgencia, el juez debe ratificar inmediatamente la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. A pesar de lo dispuesto en la CPEUM, la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL)⁶ del INEGI evidenció un número significativo de detenciones arbitrarias o contrarias a la ley. De acuerdo con dicha encuesta, el 23% de la población en reclusión indicó que su detención se llevó a cabo en la calle sin orden de detención y el 19.8% sustrayéndola de un lugar sin orden de detención, como se muestra Gráfica 1.

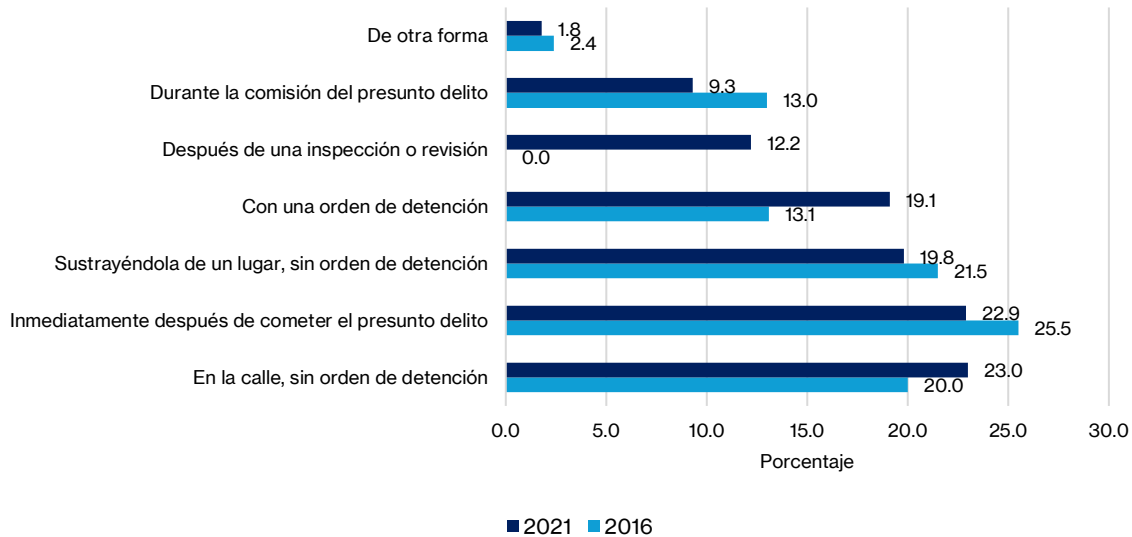
Por otra parte, de acuerdo con el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal (2024 elaborado por el INEGI, las detenciones arbitrarias ocupan el tercer lugar entre los hechos presuntamente violatorios registrados en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos

⁶ INEGI, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021. Principales Resultados*. México: INEGI, 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/> (Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2025)



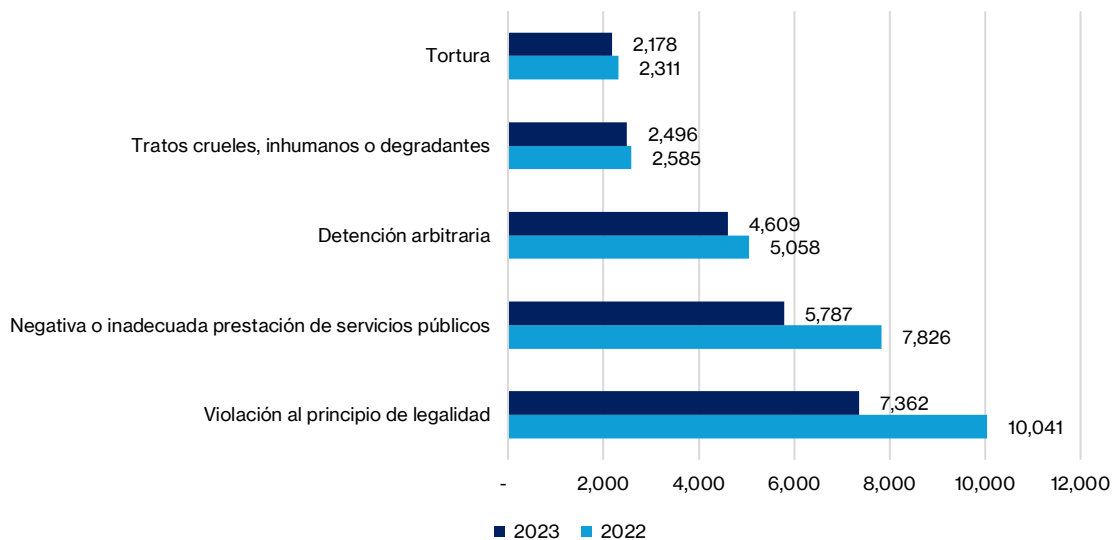
humanos, tal como se muestra en la Gráfica 2. A pesar de que disminuyeron de 5,058 casos en 2022 a 4,609 en 2023, sigue siendo un problema fundamental que demuestra que las autoridades que intervienen en las detenciones aún no garantizan los derechos humanos plenamente.

Gráfico 1. Situación en la que se llevó a cabo la detención



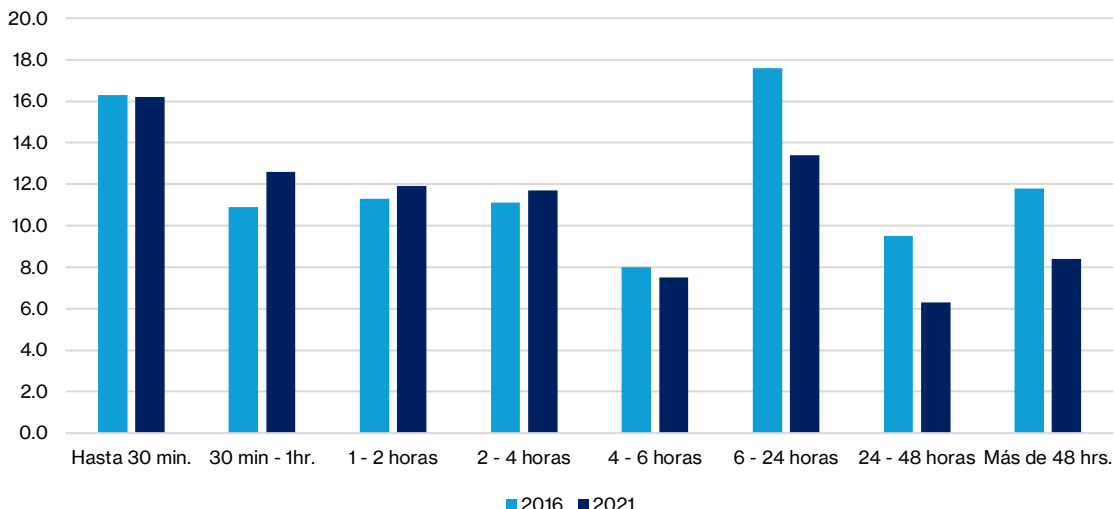
Fuente: ENPOL 2021, INEGI.

Gráfica 2. Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos



Fuente: CNDHF 2024, INEGI.

Gráfica 3. Tiempo transcurrido entre la detención y la presentación ante el Ministerio Público o un Juez de lo Penal



Fuente: ENPOL 2021, INEGI.

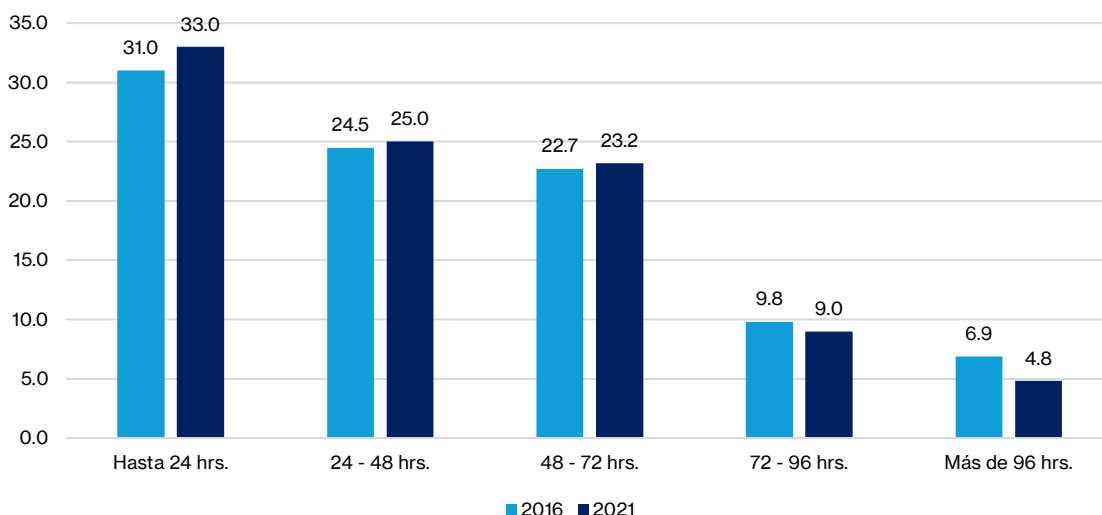
Esta información demuestra que se contradice abiertamente lo que establece la CPEUM, en el sentido que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de 48 horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial. Si bien, en algunos casos se obtiene una determinación sobre la situación jurídica del detenido con celeridad, en la práctica este periodo también suele extenderse más allá de lo estipulado.

De acuerdo con la ENPOL 2021, se estima que el 25% de las personas detenidas permaneció en la agencia del Ministerio Público por más de 24 y hasta 48 horas, el 23.2% señaló que estuvo detenida en un periodo de más de 48 y hasta 72 horas, mientras que el 9% estuvo ahí más de 72 hasta 96 horas y el 4.8% por más de 96 horas, como lo muestra la Gráfica 4.

La ENPOL también revela información sobre el estado de salud de las personas privadas de la libertad en relación con las lesiones sufridas en la detención, destacando que el 44.4% de ellas presentó algún tipo de lesiones. Al menos en el 25.9% de los casos, el médico registró por escrito las lesiones causadas durante la detención. En cuanto al trato recibido durante la estancia en el

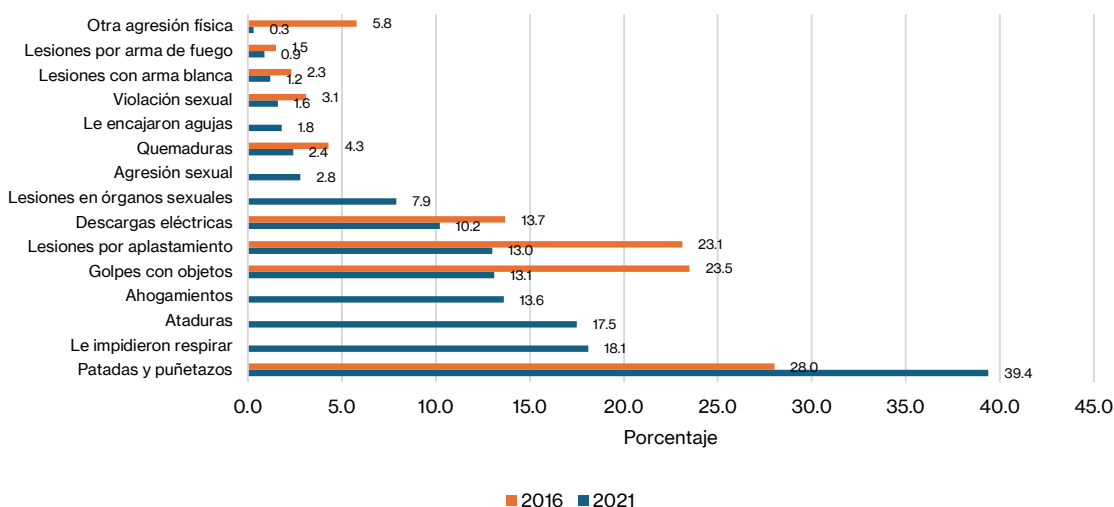
Ministerio Público, el 51% de los detenidos manifestó haber sido incomunicado o aislado como parte de violencia psicológica ejercida en su contra.

Gráfica 4. Tiempo que la población privada de la libertad permaneció en el Ministerio Público



Fuente: ENPOL 2021, INEGI.

Gráfica 5. Actos de violencia física sufridos por la población privada de la libertad durante su estancia en la Agencia del Ministerio Público



Fuente: ENPOL 2021, INEGI.

Asimismo, la población privada de la libertad es víctima de violencia física en las instalaciones del Ministerio Público. De acuerdo con los datos de la ENPOL, el 28% de los detenidos declaró haber recibido patadas o puñetazos por parte de las autoridades o con el consentimiento de estas, al 18.1% les impidieron respirar, al 17.5% los ataron, al 13% les infligieron lesiones por aplastamiento, al 10.2% les administraron descargas eléctricas, entre otras agresiones, tal como se expone en la Gráfica 5.

La evidencia empírica hasta aquí expuesta permite afirmar que la detención es el escenario donde se llevan a cabo la mayoría de los hechos que violentan los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, tales como tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes. Desde el instante en que la persona es detenida y durante las 48 horas subsecuentes, existe un espacio de oportunidad para proteger los derechos humanos, lo cual consolida a la detención como uno de los momentos claves de todo proceso penal.

En ese sentido, la función del Registro es fundamental para vigilar este momento procesal porque permite supervisar y monitorear cada detención con el fin de identificar los casos en los que las personas privadas de su libertad sufren una vulneración en su integridad. Por ello, es igualmente importante proteger adecuadamente la información contenida en la base de datos del Registro frente a eventos y amenazas que la pongan en riesgo o la vulneren.

La protección de la información contenida en plataformas digitales tiene una especial relevancia en el momento actual, ya que es una de las áreas más vulnerables del Estado Mexicano. Durante los últimos años se han registrado diversos casos de ataques a bases de datos y sistemas informáticos de instituciones gubernamentales con resultados muy negativos que han comprometido de manera crítica información sensible y reservada.

En noviembre de 2019 Petróleos Mexicanos (PEMEX) sufrió un ataque, denominado *ransomware* o secuestro de datos, en el 5% de las computadoras personales operadas por la empresa en su red corporativa. Los presuntos cibercriminales que cifraron la información pidieron un rescate de 565 bitcoins

(equivalente a 4.9 millones de dólares) para descryptarla, cifra que no fue pagada de acuerdo con la entonces Secretaría de Energía, Rocío Nahle⁷.

Un caso similar se suscitó el 23 de febrero de 2020, cuando la Secretaría de Economía recibió un ataque cibernético que provocó la suspensión de sus servicios digitales. De acuerdo con la dependencia, su información sensible y la de sus usuarios no se vio comprometida, pero como medida de precaución la Dirección General de Tecnologías de la Información (DGTI) solicitó a los proveedores el aislamiento de todas las redes y servidores⁸.

En junio de 2021 la Lotería Nacional detectó de forma tardía el robo de información en su área administrativa por parte de delincuentes que operan internacionalmente. El grupo, autodenominado “Avaddon” exigió un rescate económico a cambio, cuyo monto y pago no fue aclarado por la dependencia. Sin embargo, para el caso contó con el apoyo y asesoría de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) de Presidencia de la República e inició la modernización de sus sistemas informáticos⁹.

A finales de 2022, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) fue hackeada por un grupo internacional denominado “Guacamayos”, quienes sustrajeron cerca de 6 terabytes de datos sobre operativos realizados así como información acerca de la salud del Presidente¹⁰. También la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SITC) sufrió vulneración en sus datos cibernéticos y, derivado de un secuestro de información, activó el “Protocolo

⁷ Rodrigo Riquelme, “El rescate por el hackeo a Pemex es el segundo mayor por ransomware.” *El Economista*, Sec. Empresas, 15 de noviembre de 2019.

<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/El-rescate-por-el-hackeo-a-Pemex-es-el-segundo-mayor-por-ransomware-20191115-0035.html>

⁸ Ivette Saldaña, “Secretaría de Economía suspende trámites tras sufrir hackeo.” *El Universal*, Sec. Economía, 24 de febrero de 2020.

<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/secretaria-de-economia-suspende-tramites-tras-sufrir-hackeo/>

⁹ Redacción, “Golpe ‘gordo’ a la Lotería: Admite robo de datos por hackeo.” *El Financiero*, Sec. Nacional, 01 de junio de 2021. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/05/31/golpe-gordo-a-la-loteria-admite-robo-de-datos-por-hackeo/>

¹⁰ Pablo Ferri, “El hackeo a Sedena deja al descubierto la estructura de la inteligencia mexicana.” *El País*, Sec. México, 10 de octubre de 2022. <https://elpais.com/mexico/2022-10-10/el-hackeo-a-sedena-deja-al-descubierto-la-estructura-de-la-inteligencia-mexicana.html>

Nacional Homologado de Gestión de Incidentes Cibernéticos y Plan de Contingencia”, a fin de contener posibles vulnerabilidades a la información y datos derivado de accesos ilícitos a equipos informáticos¹¹.

En enero de 2024 el Sistema de Acreditaciones de Presidencia también fue objeto de vulneración mediante la cual se extrajo la información de 263 periodistas que cubrían la conferencia matutina del expresidente. De acuerdo con Jesús Ramírez Cuevas, vocero de la Presidencia, entre la información personal extraída sobre los periodistas se encuentran fotos, identificaciones de acreditación, datos personales, RFC, currículums, teléfonos, documentos expedidos por el Instituto Nacional de Migración, así como los medios de comunicación que representaban¹². Al respecto, el entonces Coordinador de Estrategia Digital Nacional Carlos Emilio Calderón, indicó que durante el mes de enero de 2024 se detectaron 120 millones de peticiones potencialmente maliciosas en la plataforma gob.mx. Esto incrementó la sospecha de una posible tendencia de ciberataques a instituciones y direcciones de gobierno¹³.

El 21 de febrero de 2024 el Portal del Empleo (empleo.gob.mx) del gobierno federal fue hackeado y la base de datos que incluye datos personales de 12 millones de mexicanos, fue vulnerada. Estos datos también fueron puestos a la venta en un sitio famoso entre los ciberdelincuentes, lo cual expone gravemente la seguridad de las personas cuyos datos fueron vulnerados, dado que las hace susceptibles de ser víctimas de otros delitos¹⁴.

¹¹ Rodrigo Riquelme, “Todo lo que sabemos sobre el hackeo a la SICT del gobierno de México”. *El Economista*, Sec. Tecnología, 2 de noviembre de 2022. <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Todo-lo-que-sabemos-sobre-el-hackeo-a-la-SICT-del-gobierno-de-Mexico-20221102-0059.html>

¹² Forbes, “Hackeo a datos de 263 periodistas fue con cuenta de exempleado desde España, revela Gobierno de México”. *Forbes*, Sec. Portada, 29 de enero de 2024. <https://www.forbes.com.mx/hackeo-a-datos-de-263-periodistas-fue-con-cuenta-de-exempleado-desde-espana-revela-gobierno-de-mexico/>

¹³ Luisa García, “Robo de datos de periodistas; gobierno federal detalla hackeo al Sistema de Acreditaciones de Presidencia”. *El Universal*, Sec. Nación, 29 de enero de 2024. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/filtracion-de-datos-de-periodistas-minuto-a-minuto-de-la-conferencia-de-prensa/>

¹⁴ Fernando Guarneros Olmos, “Hackean a la Sedena y el Portal del empleo; venden datos de los usuarios”. *Expansión*, Sec. Tecnología, 27 de febrero de 2024. <https://expansion.mx/tecnologia/2024/02/27/hackean-sedena-portal-del-empleo>

Durante la presente administración, el 19 de noviembre de 2024 la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal sufrió un ciberataque por parte del grupo de hackers “RansomHub”, vinculado a Rusia y a miembros de la organización cibercriminal “BlackCat”, que sustrajo cerca de 313 gigabytes (GB) de información, incluyendo contratos, documentos financieros, correos electrónicos y datos personales de funcionarios. Este ha sido uno de los ataques más delicados, dado que al vulnerarse el sitio web del gobierno, se abrió la posibilidad de que más dependencias fueran vulneradas¹⁵.

En marzo del presente año se descubrió una vulnerabilidad en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) que permite a los ciberdelincuentes utilizar un dominio autorizado por la autoridad fiscal para distribuir un virus informático y robar información. Al respecto, la dependencia recomendó a los contribuyentes evitar abrir enlaces distribuidos por correo electrónico, ante el riesgo de sufrir una vulneración por parte del *malware*¹⁶. En ese orden de ideas, a continuación se presentan los principales ataques a dependencias gubernamentales:

Gráfico 6. Principales ataques a dependencias del gobierno federal.



Fuente: elaboración propia con información pública

¹⁵ Christopher Calderón, “Sheinbaum sufre primer hackeo; ‘Secuestran’ información confidencial de la Consejería de la Presidencia.” *El Financiero*, Sec. Empresas, 19 de noviembre de 2024. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2024/11/19/sheinbaum-sufre-primer-hackeo-secuestran-informacion-confidencial-de-la-consejeria-de-la-presidencia/>

¹⁶ Aldo Munguía, “SAT vulnerado: Fraude de ciberseguridad afecta cuentas autorizadas.” *El Financiero*, Sec. Empresas, 10 de marzo de 2025. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2025/03/10/sat-vulnerado-fraude-de-ciberseguridad-afecta-cuentas-autorizadas/>

La frecuencia con la que se han verificado los ataques cibernéticos en los años recientes visibiliza la urgencia de contar con una política de Estado para garantizar la integridad de los sistemas informáticos y las bases de datos gubernamentales. Además, debe considerarse que las capacidades de la delincuencia para vulnerar los sistemas informáticos son cada vez mayores; así lo demuestra la reciente revelación del FBI que reconoció haber sido hackeado por el Cártel de Sinaloa en 2018, ataque que resultó en la muerte de varios informantes de la agencia¹⁷.

En el marco de la reciente aprobación de una nueva reforma que militariza totalmente la Guardia Nacional, es indispensable fortalecer los mecanismos de control de su actuación, entre los cuales se encuentra el Registro Nacional de Detenciones. Por ello, estimo urgente emprender el proceso legislativo que brinde certeza a la información que contiene la base de datos del Registro, para lo cual propongo lo siguiente:

I. Determinar el personal que será responsable de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos.

Propongo que las personas que desempeñen el nivel de Administrador y Supervisor dentro del Registro sean las responsables de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos. También estimo necesario que la atención de estos hechos se realice bajo la supervisión de una unidad administrativa designada por la Secretaría.

II. Establecer las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información.

Considero que las facultades del personal a cargo están necesariamente concatenadas con las medidas que deberán desplegarse en la atención de los hechos de riesgo o vulneración, por lo cual propongo establecer que la Secretaría definirá las facultades específicas, fijando como límite aquellas facultades otorgadas a la unidad administrativa encargada de la supervisión.

¹⁷ Andrés Rodríguez, "El Cartel de Sinaloa hackeó al FBI para asesinar a sus informantes en México." *El País*, Sec. México, 27 de junio de 2025. <https://elpais.com/mexico/2025-06-28/el-departamento-de-justicia-revela-que-el-cartel-de-sinaloa-hackeo-datos-de-un-telefono-del-fbi-para-asesinar-a-sus-informantes-en-mexico.html>

III. Fijar las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos.

Propongo que las medidas a desplegarse en los supuestos de riesgo y vulneración permitan como mínimo:

1. Identificar la fuente del riesgo o vulneración de la base de datos;
2. Evaluar la magnitud del riesgo potencial o del daño sufrido;
3. Alertar a los sujetos obligados;
4. Garantizar la continuidad de la operación de la plataforma y la integridad de la información, y
5. En su caso, recuperar el control de la base de datos.

Adicionalmente propongo que la Secretaría desarrolle e implemente un sistema de alertas y bloqueos que emita la plataforma en caso de verificarse los supuestos de riesgo o vulneración.

IV. Definir los supuestos específicos en que podría estimarse que la base de datos que integra el Registro se encuentra en riesgo o ha sido vulnerada.

Propongo establecer una definición de “riesgo” cuando ocurra alguna de las siguientes situaciones:

1. Intentos de ingreso no autorizado,
2. Flujo inusual o irregular de datos,
3. Funcionamiento anómalo del sistema o de los equipos, o
4. Cuando un Enlace Estatal o Institucional notifique al Administrador la vulneración de una base de datos de su dependencia o área.

También propongo definir “vulneración” como aquella situación en que ocurra alguna de las siguientes acciones:

1. Se violenten los privilegios de acceso,
2. Se detecte un ingreso no autorizado al Registro,
3. Se detecte una transferencia de datos no autorizada, o

4. Los sujetos obligados manipulen de manera inusual los datos del Registro.

Cuarto. Cuadro comparativo

Para exponer con claridad la propuesta de modificación normativa, se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 11. La Secretaría será la instancia encargada de la administración y operación del Registro y tendrá las siguientes facultades: I. a VII. ... Sin correlativo. VIII. Establecer y asignar las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados que hayan sido autorizados para acceder al Sistema, y IX. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables.	Artículo 11. ... I. a VII. ... VIII. Emitir un Protocolo para la gestión de riesgos y vulneraciones de la base de datos; IX. Establecer y asignar las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados que hayan sido autorizados para acceder al Sistema, y X. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables.
Artículo 16. Las condiciones y perfiles de acceso al Registro serán determinados por la Secretaría, conforme a los siguientes niveles:	Artículo 16. ...



I. a V. ... La plataforma del Registro emitirá alertas y bloqueos respectivos cuando los sujetos obligados manipulen de manera inusual los datos del registro o se violenten los privilegios de acceso.	I. a V. ... Se deroga.
Sin correlativo.	Artículo 16 Bis. La Secretaría emitirá un Protocolo para la gestión de riesgos y vulneraciones de la base de datos, que estará a lo dispuesto por el presente artículo. Se considerará que la base de datos está en riesgo cuando se presenten intentos de acceso no autorizado, flujo inusual o irregular de datos, funcionamiento anómalo del sistema o de los equipos o cuando un Enlace Estatal o Institucional notifique al Administrador la vulneración de una base de datos de su dependencia o área. Asimismo, se considerará que la base de datos fue vulnerada cuando se violenten los privilegios de acceso, se detecte un acceso no autorizado al Registro, se detecte una extracción, modificación, transferencia o destrucción de



	datos no autorizada, o los sujetos obligados manipulen de manera inusual los datos del Registro. El Protocolo deberá establecer las medidas que permitan, al menos, lo siguiente: I. Identificar la fuente del riesgo o vulneración de la base de datos; II. Documentar cada incidente de riesgo o vulneración; III. Evaluar en cada caso la magnitud del riesgo potencial o del daño sufrido; IV. Alertar a los sujetos obligados; V. Garantizar la continuidad de la operación de la plataforma y la integridad de la información, y VI. En su caso, recuperar el control de la base de datos, y VII. Determinar acciones de mitigación para evitar repetición. Las personas que desempeñen el nivel de Administrador y Supervisor serán las responsables de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos, bajo la supervisión de la unidad administrativa designada por la
--	---



	Secretaría para tal efecto. El Protocolo establecerá las facultades específicas que tendrán para la atención de estos casos, sin que estas puedan exceder las facultades de la unidad administrativa designada por la Secretaría. En casos de vulneración se deberá documentar cada incidente identificando, al menos, lo siguiente: I. La fecha y hora en la que se tuvo conocimiento; II. Los datos afectados; III. La causa de la vulneración, y IV. Las acciones desempeñadas para salvaguardar la información contenida en la base de datos. La Secretaría desarrollará e implementará un sistema de detección de intrusiones que emita alertas y bloqueos automatizados desde la plataforma, en caso de que ocurran hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos. La Secretaría implementará medidas preventivas que incluyan monitoreo permanente de la
--	---

	infraestructura tecnológica, evaluación periódica de vulnerabilidades y pruebas de penetración para mitigar riesgos, así como cooperación e intercambio de información sobre amenazas y mejores prácticas de ciberseguridad con otras instituciones gubernamentales.
--	---

Quinto. Denominación del Proyecto de Decreto

La presente Iniciativa propone la siguiente denominación al Proyecto de Decreto:

“Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 16 y se adiciona un artículo 16 Bis a la Ley Nacional del Registro de Detenciones, en materia de gestión de riesgos y vulneraciones de la base de datos del Registro Nacional de Detenciones”

Sexto. Ordenamientos por modificarse

A partir de lo aquí expuesto, el ordenamiento a modificar que considera esta propuesta es la **Ley Nacional del Registro de Detenciones**.

Séptimo. Texto Normativo Propuesto

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 11 Y 16, Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO 16 BIS A LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES, EN MATERIA DE GESTIÓN DE RIESGOS Y VULNERACIONES DE LA BASE DE DATOS DEL REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES.

Artículo Único. Se deroga el último párrafo del artículo 16 y **se adiciona** una fracción VIII, recorriéndose en su orden las actuales fracciones VIII y IX que pasan a ser IX y X, del artículo 11; y un artículo 16 Bis a la Ley Nacional del Registro de Detenciones, para quedar como sigue:

Artículo 11. ...

I. a VII. ...

VIII. Emitir un Protocolo para la gestión de riesgos y vulneraciones de la base de datos;

IX. Establecer y asignar las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados que hayan sido autorizados para acceder al Sistema, y

X. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 16. ...

I. a V. ...

Se deroga.

Artículo 16 Bis. La Secretaría emitirá un Protocolo para la gestión de riesgos y vulneraciones de la base de datos, que estará a lo dispuesto por el presente artículo.

Se considerará que la base de datos está en riesgo cuando se presenten intentos de acceso no autorizado, flujo inusual o irregular de datos, funcionamiento anómalo del sistema o de los equipos o cuando un Enlace Estatal o Institucional notifique al Administrador la vulneración de una base de datos de su dependencia o área.



Asimismo, se considerará que la base de datos fue vulnerada cuando se violenten los privilegios de acceso, se detecte un acceso no autorizado al Registro, se detecte una extracción, modificación, transferencia o destrucción de datos no autorizada, o los sujetos obligados manipulen de manera inusual los datos del Registro.

El Protocolo deberá establecer las medidas que permitan, al menos, lo siguiente:

- I. Identificar la fuente del riesgo o vulneración de la base de datos;**
- II. Documentar cada incidente de riesgo o vulneración;**
- III. Evaluar en cada caso la magnitud del riesgo potencial o del daño sufrido;**
- IV. Alertar a los sujetos obligados;**
- V. Garantizar la continuidad de la operación de la plataforma y la integridad de la información;**
- VI. En su caso, recuperar el control de la base de datos, y**
- VII. Determinar acciones de mitigación para evitar repetición.**

Las personas que desempeñen el nivel de Administrador y Supervisor serán las responsables de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos, bajo la supervisión de la unidad administrativa designada por la Secretaría para tal efecto. El Protocolo establecerá las facultades específicas que tendrán para la atención de estos casos, sin que estas puedan exceder las facultades de la unidad administrativa designada por la Secretaría.

En casos de vulneración se deberá documentar cada incidente identificando, al menos, lo siguiente:

- I. La fecha y hora en la que se tuvo conocimiento;**
- II. Los datos afectados;**
- III. La causa de la vulneración, y**

IV. Las acciones desempeñadas para salvaguardar la información contenida en la base de datos.

La Secretaría desarrollará e implementará un sistema de detección de intrusiones que emita alertas y bloqueos automatizados desde la plataforma, en caso de que ocurran hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

La Secretaría implementará medidas preventivas que incluyan monitoreo permanente de la infraestructura tecnológica, evaluación periódica de vulnerabilidades y pruebas de penetración para mitigar riesgos, así como cooperación e intercambio de información sobre amenazas y mejores prácticas de ciberseguridad con otras instituciones gubernamentales.

Transitorios

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

Segundo. En un plazo no mayor a noventa días contados partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Secretaría deberá emitir el Protocolo para la gestión de riesgos y vulneraciones de la base de datos del Registro Nacional de Detenciones, y realizar las adecuaciones necesarias a las disposiciones aplicables.

Tercero. La Secretaría deberá iniciar programas de capacitación continua para las personas que desempeñen el nivel de Administradores y Supervisores para garantizar su aptitud para gestionar riesgos y vulneraciones de la base de datos, dentro de un plazo de ciento veinte días contados a partir de la emisión del Protocolo a que se refiere el artículo anterior.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de
septiembre de 2025.



Dip. Teresa Ginez Serrano.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 252 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 142 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, EN MATERIA DE CONTROL JUDICIAL PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN FINANCIERA.

La suscrita, Diputada Teresa Ginez Serrano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la **“Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforma el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, en materia de control judicial para el acceso a la información financiera”**, la cual plantea la problemática y los argumentos establecidos en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero. Planteamiento del problema

El secreto bancario es una medida de protección a la privacidad de los usuarios del sistema financiero que admite excepciones tales como el requerimiento de una autoridad judicial o la solicitud fundada y motivada de las autoridades determinadas por la Ley ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Sin embargo, en el caso de las investigaciones en materia penal, el Ministerio Público de la Federación puede requerir información sobre operaciones y servicios aún sin contar con la autorización de un juez de control, lo cual vulnera las garantías procesales que asisten a toda persona en un proceso penal. Por ello, propongo el establecimiento del control judicial como una herramienta para proteger los derechos humanos en investigaciones que requieran información financiera.

Segundo. Contexto

La presente Iniciativa tiene como antecedente directo la resolución del Amparo en revisión 58/2021, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 25 de enero de 2023¹. Mediante dicha sentencia, la SCJN estableció la inconstitucionalidad de la excepción al secreto bancario consistente en permitir que el Ministerio Público de la Federación solicite, sin autorización judicial, información bancaria y financiera a las instituciones crediticias para el desarrollo de una investigación de delitos.

Esta resolución fue el corolario de la evolución jurisprudencial en la interpretación de aspectos como la aplicación de los principios constitucionales que rigen al sistema penal acusatorio, la garantía de los derechos que asisten a las personas en un proceso penal y el fortalecimiento del control judicial previo como institución fundamental para la protección de derechos humanos. Sin embargo, es necesario conocer los precedentes relevantes para comprender cómo se construyó esa línea de interpretación jurisprudencial.

Uno de ellos es la sentencia del Tribunal Pleno de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014², promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). En aquella resolución, el Pleno de la SCJN se pronunció acerca de la necesidad de contar con autorización judicial para el aseguramiento de activos financieros.

La Suprema Corte determinó que, para el aseguramiento de los activos financieros a que se refiere el artículo 242 del Código Nacional de

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. “Amparo en revisión 58/2021” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 30, Octubre de 2023, Tomo II, página 2433. Peter Bauer Mengelberg López, 25 de enero de 2023. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Edwin Antony Pazol Rodríguez.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno. “Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, 22 de marzo de 2018. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. Secretarios: Ron Snipeliski Nischli y José Omar Hernández Salgado.

Procedimientos Penales (CNPP), sí es necesaria la autorización previa de un juez de control. Se arribó a dicha conclusión luego de realizar un análisis *a contrario sensu* sobre las posibles justificaciones para la ausencia del control judicial previo por cuestiones de oportunidad o rapidez en la ejecución.

Primero, se estimó que al ser bienes que se hallan en una institución de crédito, no puede existir peligro en su destrucción ni son bienes que requieran un resguardo inmediato por cuestión probatoria o de cadena de custodia, ya que por su naturaleza fungible, el dinero mismo depositado en una cuenta sirve como prueba en juicio. En todo caso, la forma de acreditar la prueba con los movimientos y registros bancarios.

En segundo lugar se argumentó que para la identificación plena de una cuenta bancaria se requiere la concatenación de actos y técnicas de investigación que por sí mismos conllevan dilación. En ese sentido, no existe ningún apremio válido que haga necesario omitir la revisión previa por parte de un juez de control, particularmente si se considera que el juez dispone de medios y plazos sumamente breves para resolver.

En tercer lugar, se determinó que en la etapa de la investigación en la que ocurren estas prácticas es sumamente relevante salvaguardar el principio de presunción de inocencia. Por eso, tiene aún más importancia que sea el juez quien valore si existen justificación y motivos suficientes para restringir dicho principio a la luz los elementos aportados por el Ministerio Público. En tal sentido, no existe otro mecanismo igualmente eficaz para salvaguardar este derecho.

Finalmente se señaló que el dinero depositado en una cuenta bancaria es un bien lícito por principio, cuya naturaleza acentúa la necesidad que sea un juez quien determine la validez de la restricción de derechos con respecto a su disposición. En síntesis, mediante dicha resolución la SCJN remarcó que la propia naturaleza de los activos financieros hace necesaria la intervención de un juez de control para determinar constitucionalidad y, por ende, la procedencia de un acto de investigación como el aseguramiento.

El criterio fue adoptado por reiteración en Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la jurisprudencia de rubro *“ASEGURAMIENTO O INMOVILIZACIÓN REGISTRAL Y CATASTRAL DE BIENES INMUEBLES EN UNA CARPETA DE INVESTIGACIÓN. LA ORDEN RELATIVA DEBE SER AUTORIZADA POR UN JUEZ DE CONTROL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO CATORCE, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN RELACIÓN CON LOS ALCANCES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2014 Y SU ACUMULADA 11/2014).³”*. Dicha tesis reiteró el criterio sustentado por el Pleno

³ Registro digital: 2027713. Undécima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: III.2o.P. J/2 P (11a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 32, Diciembre de 2023, Tomo IV, página 3530, Constitucional (Penal), Jurisprudencia.

ASEGURAMIENTO O INMOVILIZACIÓN REGISTRAL Y CATASTRAL DE BIENES INMUEBLES EN UNA CARPETA DE INVESTIGACIÓN. LA ORDEN RELATIVA DEBE SER AUTORIZADA POR UN JUEZ DE CONTROL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO CATORCE, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN RELACIÓN CON LOS ALCANCES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2014 Y SU ACUMULADA 11/2014).

Hechos: En una carpeta de investigación, con motivo de diversas denuncias presentadas contra el quejoso, el Ministerio Público decretó el aseguramiento de un inmueble de su propiedad por haberse utilizado posiblemente como instrumento del delito y ordenó su inmovilización registral y catastral, con fundamento en los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 229 del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, dicho aseguramiento no se sujetó a la autorización previa de un Juez de Control.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando en una carpeta de investigación el agente del Ministerio Público ordena asegurar o inmovilizar registral y catastralmente un bien inmueble, al margen de si es instrumento, objeto o producto del delito o pudiera contener huellas o una posible relación con los delitos investigados, o constituya un acto de molestia y no privativo de derechos, debe solicitar la autorización de un Juez de Control, sin que sea legal que pretenda justificar su actuar unilateral en la atribución que le confieren los artículos 21 de la Constitución General y 229 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 229, 230, 233 y 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con el artículo 16, párrafo catorce, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –que introdujo la figura de los Jueces de Control–, se advierte que éstos tienen como función primordial autorizar las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que requieran control judicial, pues del artículo 229 citado se desprende que los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, serán asegurados durante el desarrollo de la investigación, conforme a los mecanismos que se establezcan para su resguardo, en atención a la naturaleza del bien y la peligrosidad de su conservación; en tanto que los artículos 230 y 233 mencionados revelan las reglas y procedimientos que el legislador federal previó para el aseguramiento de bienes, entre

de la SCJN y acentuó sus efectos, pues estableció que si bien el artículo 252 del CNPP establece una lista de hipótesis en la que los actos de investigación deberán estar sujetos a control judicial, ésta es enunciativa mas no limitativa.

En dicho criterio destaca la intención del legislador de prever el control o aprobación judicial para todos aquellos actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, sin limitación. Tal disposición no distingue si el control judicial debe aplicarse tratándose de actos privativos o de molestia, pues éstos también representan interferencias, afectaciones o violaciones a los derechos fundamentales.

Otro criterio relevante en la construcción de la línea jurisprudencial que sostiene la necesidad de contar con autorización judicial previa en actos de investigación relacionados con información financiera, es la Contradicción de tesis 146/2021,

ellos, que la representación social o la policía en auxilio de aquélla son las autoridades facultadas y encargadas para llevarlo a cabo, cuando se esté en alguno de los supuestos que se prevén en el capítulo III, intitulado: "Técnicas de investigación" del título III, denominado: "Etapas de investigación", del Código Nacional de Procedimientos Penales; luego, el artículo 252 referido contiene una lista de hipótesis en la que los actos deberán estar sujetos a control judicial; sin embargo, ésta únicamente es enunciativa, pero no limitativa. Es así, en razón de que al realizarse una interpretación teleológica de dicho precepto, se advierte que la intención del legislador fue prever el control o aprobación judicial para todos aquellos actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, sin limitación alguna, al margen de si se trata de actos privativos o de molestia, pues éstos también representan interferencias, afectaciones o violaciones a los derechos fundamentales –aunque se encuentren constitucionalmente autorizados, al no ser derechos absolutos–. Es decir, el artículo 252 en cita, en su primer párrafo, supedita la validez de los actos de investigación atentatorios de los derechos fundamentales de las personas, a la autorización previa del Juez de Control, quien ponderará la pertinencia, fundamentación, motivación y justificación de la medida solicitada por el Ministerio Público. Tal afirmación encuentra sustento en las consideraciones adoptadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, al analizar la invalidez del artículo 242 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en la que si bien es verdad que su punto jurídico significativo versó en el aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras, también lo es que se estableció que la finalidad de lo previsto en el artículo 16, párrafo catorce, constitucional, consiste en salvaguardar el pleno respeto de los derechos fundamentales que se involucren o relacionan con la realización de las actuaciones de la autoridad investigadora, así como las acontecidas durante el proceso, por medio de la intervención del Juez de Control, como legitimador de las medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que el Ministerio Público pretende llevar a cabo, cuando éstas inciden en los derechos fundamentales de las personas.

que dio origen a la jurisprudencia de rubro *“INFORMACIÓN BANCARIA DE LA PERSONA IMPUTADA. SU ADMISIÓN EN UN PROCESO PENAL ACUSATORIO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.”*⁴ En dicho

⁴ Registro digital: 2026460. Undécima Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: 1a./J. 40/2023 (11a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Mayo de 2023, Tomo II, página 1354. Jurisprudencia, Materias: Común, Penal.

INFORMACIÓN BANCARIA DE LA PERSONA IMPUTADA. SU ADMISIÓN EN UN PROCESO PENAL ACUSATORIO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron posturas contrarias al problematizar si la admisión de la prueba sobre información bancaria de la persona imputada dictada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio constituye o no un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto. Uno de los tribunales estableció que se trata de un acto de imposible reparación porque genera una irrupción en la vida privada, por lo que en su contra es procedente el juicio de amparo indirecto. El otro órgano judicial determinó que la admisión de esa prueba se limita a una violación procesal que desaparece si la persona obtiene una sentencia favorable y por ello no es un acto irreparable, en consecuencia, es improcedente el juicio de amparo indirecto en su contra.

Criterio jurídico: La admisión de la prueba de información bancaria de una persona imputada que es dictada dentro de la etapa intermedia del proceso penal acusatorio es un acto que afecta el derecho sustantivo a la privacidad, consecuentemente, su incorporación al auto de apertura a juicio produce efectos de imposible reparación, por lo que en su contra es procedente el juicio de amparo indirecto.

Justificación: La procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos de imposible reparación está prevista en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Las consecuencias de un acto irreparable deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho sustantivo y la lesión no sea de naturaleza formal o adjetiva.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 167/2020, determinó que no es posible acudir al juicio de amparo indirecto en contra de la admisión de pruebas acordada en el auto de apertura a juicio, salvo cuando excepcionalmente se afecten derechos sustantivos.

En esa lógica, cuando se señala como acto reclamado la admisión al Ministerio Público de la información bancaria de la persona imputada en la audiencia intermedia del proceso penal acusatorio, afecta un derecho sustantivo relacionado con su privacidad, de manera que si dichos datos financieros son aportados al juicio quedarán al descubierto de manera irreparable. Por lo tanto, la lesión que produce la presentación de esa información no es especulativa o contingente, ya que podría generar una vulneración a ese derecho fundamental que resulta independiente al desenlace del juicio.

En consecuencia, a través del juicio de amparo indirecto es revisable dicha actuación, con lo que se garantiza el derecho de acceso a la justicia conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la autoridad judicial podrá verificar si la intromisión a la privacidad encuentra o no justificación legal.

criterio se estableció que la admisión de la prueba de información bancaria de una persona imputada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio es un acto que afecta el derecho sustantivo a la privacidad. De igual forma se determinó que:

1. El derecho a la vida privada no es absoluto,
2. El derecho a la privacidad puede estar sujeto a limitaciones para proteger otros derechos,
3. En el sistema penal mixto, los estados de cuenta bancarios son prueba de cargo en querellas presentadas por delitos de defraudación fiscal y defraudación fiscal equiparada, sin que resulte necesario control judicial, y
4. La información bancaria obtenida por la autoridad hacendaria para fines fiscales, sin previa autorización judicial, es constitucional.

La sentencia se refirió de manera enfática al control judicial en materia penal, subrayando que el sistema penal acusatorio introducido por la reforma constitucional de 2008 sitúa a los jueces de control como garantes de los derechos humanos durante la etapa de investigación. En ese orden de ideas, es necesario que las normas relativas a sus atribuciones dispongan un análisis particular que permita determinaciones judiciales en las que se realice una adecuada ponderación de los derechos y riesgos involucrados en el caso concreto.

La SCJN también concluyó que el control judicial previo ahora es la regla general y no la excepción para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos contra actos de investigación que afecten sus derechos. Esto es consistente con la protección extensiva de los derechos humanos reconocida en la Constitución y los tratados internacionales de los cuales México es Estado parte.

En este contexto se resolvió la sentencia que motiva originalmente la presente Iniciativa. Los antecedentes jurisprudenciales que conformaron la línea interpretativa que fundamenta dicha resolución forman parte esencial para

comprender el fondo de la institución protectora de derechos humanos que se pretende fortalecer mediante la presente reforma.

Tercero. Argumentos de la Iniciativa

La presente Iniciativa retoma los argumentos principales establecidos en el Amparo en revisión 58/2021. En dicha sentencia, la SCJN estimó que la disposición que permite al Ministerio Público de la Federación requerir información bancaria a las instituciones financieras para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad de la persona imputada, viola el derecho a la privacidad.

Se argumentó que la información bancaria no se otorga automáticamente como parte de la facultad de investigación de delitos establecida en el artículo 21 de la Constitución, ni como extensión de las facultades de irrupción en la vida privada previstas en el artículo 16. En ese sentido, el ejercicio legítimo de la actividad investigadora del Estado no puede quedar sujeto a la voluntad de los investigadores, sino que la información debe ser obtenida mediante autorización previa del juez de control, quien a su vez deberá ajustarse a las directrices constitucionales establecidas para las medidas de investigación.

Todo acto del ministerio público que transgreda derechos, como el requerimiento de información financiera sin autorización judicial previa, es inconstitucional. Lo anterior tiene sentido en el contexto de la reforma constitucional de 2008 en materia penal, entre cuyos objetivos principales se encuentra el logro del pleno respeto a los derechos humanos en los procesos penales.

Una de las medidas establecidas para garantizar tal objetivo fue la creación de la figura de los jueces de control, que tienen como función garantizar la procedencia constitucional y legal de actuaciones como las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación “que requieran control judicial”. En ese orden de ideas, la SCJN afirmó que no habría razón lógica alguna para introducir a nivel constitucional la figura y funciones de

los jueces de control como pieza clave en el proceso penal y, al mismo tiempo, interpretar que su participación será la excepción y no la regla. Por ello, la autorización judicial debe ser obligatoria cuando la técnica o acto de investigación que pretenda practicar la autoridad signifique una afectación a los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales.

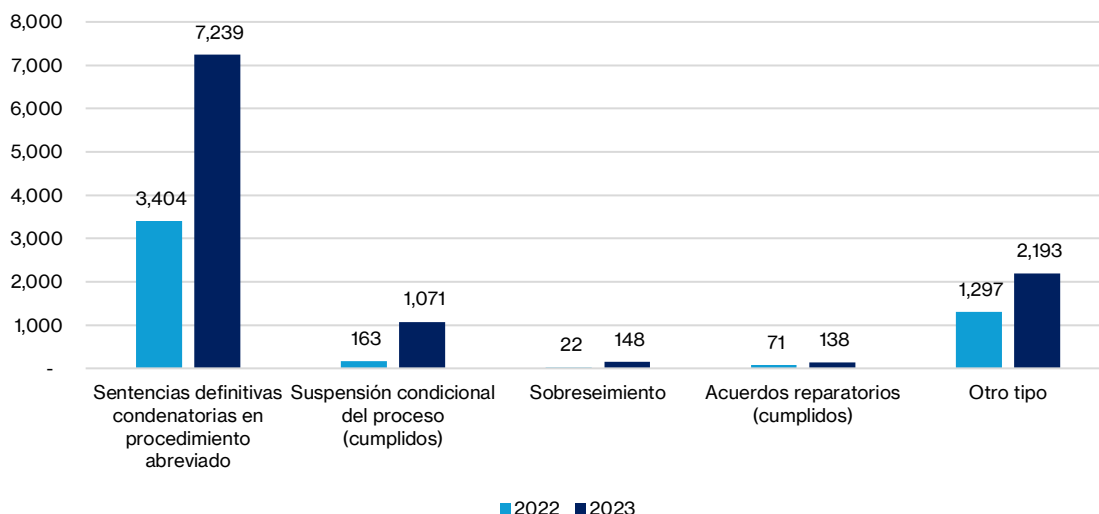
La SCJN subrayó que la labor judicial debe ser especialmente cuidadosa en revisar que las actuaciones de la policía y el ministerio público que pretendan ubicarse en los supuestos o parámetros de excepción, se ajusten rigurosamente a lo establecido por la Ley. Más allá del control de constitucionalidad y convencionalidad que precede obligatoriamente a cualquier acto de autoridad, las actuaciones dentro del proceso penal deben ser analizadas con especial rigor.

De manera particular, la SCJN también advirtió que el artículo 242 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establece que para el aseguramiento de activos financieros se requiere de la autorización previa de un juez de control. Bajo esa lógica debe inferirse de forma análoga que las técnicas de investigación relativas a los activos financieros también requieren control judicial, especialmente porque el artículo 251 del CNPP no prevé esta técnica de investigación como una de las que no requieren control judicial previo. Por lo anterior, la SCJN concluyó que en la etapa de investigación el ministerio público debe acudir al juez de control cuando considere que la información financiera del imputado es necesaria para la comprobación del hecho que la ley señale como delito o para demostrar su probable responsabilidad.

Adicionalmente a los argumentos establecidos por la SCJN, resulta importante recalcar el papel de los jueces de control dentro del proceso penal. Como se señaló anteriormente, esta institución creada en el marco de la reforma constitucional de 2008 en materia penal, tuvo como objetivo garantizar el pleno respeto a los derechos humanos en la etapa de investigación, así como en la etapa previa a la vinculación a proceso.

La instauración de los jueces de control se vincula directamente con el hecho de que antes de la reforma la primera etapa de los procedimientos penales era el escenario para la comisión de diversas violaciones a los derechos humanos. Esto se traducía en vulneraciones al proceso, lo cual debilitaba seriamente su legalidad e incrementaba las posibilidades de impugnación. Actualmente, como se muestra en la siguiente gráfica⁵, ese escenario ha disminuido precisamente por la labor de los jueces de control:

Gráfica 1. Causas penales concluidas por jueces de control o garantías en el CJF, por tipo de conclusión y/o determinación



Fuente: CNIJFE 2024, INEGI.

De las 10 789 causas penales concluidas por las personas juzgadoras de control o garantías del Sistema Penal Acusatorio en el CJF, el 67.1 % (7 239) concluyó con sentencias definitivas condenatorias en procedimiento abreviado, 20.3 % (2 193) con otro tipo de conclusión y 9.9 % (1 071) con suspensión condicional del proceso. Estos datos permiten afirmar que la intervención de los jueces de control en los procedimientos incrementa significativamente las posibilidades de lograr una sentencia condenatoria.

⁵ INEGI, "Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal y Estatal 2024. Resultados Generales". México: INEGI, 25 de abril de 2025, 70-71. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2024/> (Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2025).

En suma, mediante esta propuesta se pretende coadyuvar al fortalecimiento de las capacidades del sistema penal acusatorio. También se pretende contribuir al esclarecimiento de que no son las deficiencias del Poder Judicial la causa principal de la falta de acceso a la justicia en México, sino de la errada actuación de otras instituciones que no verifican que sus provisiones se ajusten a lo establecido en la Constitución y en la legislación penal vigente.

La presente iniciativa propone establecer en el artículo 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que contiene la lista de los actos de investigación que requieren autorización previa del juez de control, la solicitud de información o noticias de depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones de Instituciones de Crédito. Dicha redacción obedece a los términos en los que de forma homogénea se reconocen dichas operaciones en la Ley de Instituciones de Crédito.

Además, se propone establecer en el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito la obligatoriedad de contar con una autorización judicial previa para que el Ministerio Público de la Federación pueda acceder a información financiera en la realización de sus investigaciones. Finalmente, no menos importante, señalo que esta Iniciativa pretende reforzar la figura del control judicial precisamente en el contexto de la reciente aprobación de más facultades que permitirán a las autoridades fiscales disponer de la información y las cuentas de instituciones financieras, con la firme convicción de que no hay persecución delictiva que valga la vulneración lisa y llana de los derechos humanos.

Cuarto. Cuadros comparativos

Para exponer con claridad la propuesta de modificación normativa, se presenta en los siguientes cuadros comparativos:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA



Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes: I. La exhumación de cadáveres; II. Las órdenes de cateo; III. La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia; Sin correlativo. IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u	Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control ... I. a III. ... IV. La solicitud de información o noticias de depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones de Instituciones de Crédito; V. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u
---	--



ofendido, se niegue a proporcionar la misma;	ofendido, se niegue a proporcionar la misma;
V. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada, y	VI. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada, y
VI. Las demás que señalen las leyes aplicables.	VII. Las demás que señalen las leyes aplicables.

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 142.- La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.	Artículo 142.- ...



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforma el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, en materia de control judicial para el acceso a la información financiera, presentada por la **Diputada Teresa Ginez Serrano**.

Como excepción a lo dispuesto por el párrafo anterior, las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información a que se refiere dicho párrafo, cuando lo solicite la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular o, en su caso, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado. Para los efectos del presente párrafo, la autoridad judicial podrá formular su solicitud directamente a la institución de crédito, o a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	...
Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades: I. El Fiscal General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la	... I. El Fiscal General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del



probable responsabilidad del imputado;	imputado, siempre y cuando cuenten con autorización previa del Juez de Control;
II. Los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado;	II. a IX. ...
III. El Procurador General de Justicia Militar, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado;	
IV. Las autoridades hacendarias federales, para fines fiscales;	
V. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de lo dispuesto por el artículo 115 de la presente Ley;	
VI. El Tesorero de la Federación, cuando el acto de vigilancia lo amerite, para solicitar los estados de cuenta y cualquier otra información relativa a las cuentas personales de los servidores públicos, auxiliares y, en su caso,	



particulares relacionados con la investigación de que se trate; VII. La Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal y respecto a cuentas o contratos a través de los cuáles se administren o ejerzan recursos públicos federales; VIII. El titular y los subsecretarios de la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus facultades de investigación o auditoría para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos federales. La solicitud de información y documentación a que se refiere el párrafo anterior, deberá formularse en todo caso, dentro del procedimiento de verificación a que se refieren los artículos 41 y 42 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y IX. La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del	
--	--



Consejo General del Instituto Federal Electoral, para el ejercicio de sus atribuciones legales, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las autoridades electorales de las entidades federativas solicitarán y obtendrán la información que resulte necesaria también para el ejercicio de sus atribuciones legales a través de la unidad primeramente mencionada.	
Las autoridades mencionadas en las fracciones anteriores solicitarán las noticias o información a que se refiere este artículo en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables.	...
Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos y las instituciones señalados en las fracciones I y VII, y la unidad de fiscalización a que se refiere la fracción IX, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de	Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos señalados en la fracción I adicionalmente deberán formular la solicitud con la autorización previa del Juez de control. Los servidores públicos y La institución señalada en la fracción I y VII; y la unidad de



que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores o autoridades especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, el nombre del cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.	fiscalización a que se refiere la fracción IX, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores o autoridades especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, el nombre del cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.
Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación indebida del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.	...
Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los	...



servicios que presten, así como tampoco la obligación de proporcionar la información que les sea solicitada por el Banco de México, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en los términos de las disposiciones legales aplicables.	
Se entenderá que no existe violación al secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, en los casos en que la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en la ley que norma su gestión, requiera la información a que se refiere el presente artículo.	...
Los documentos y los datos que proporcionen las instituciones de crédito como consecuencia de las excepciones al primer párrafo del presente artículo, sólo podrán ser utilizados en las actuaciones que correspondan en términos de ley y, respecto de aquéllos, se deberá observar la más estricta confidencialidad, aun cuando el servidor público de que se trate se separe del servicio. Al servidor público que indebidamente quebrante la	...



reserva de las actuaciones, proporcione copia de las mismas o de los documentos con ellas relacionados, o que de cualquier otra forma revele información en ellos contenida, quedará sujeto a las responsabilidades administrativas, civiles o penales correspondientes.	
Las instituciones de crédito deberán dar contestación a los requerimientos que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les formule en virtud de las peticiones de las autoridades indicadas en este artículo, dentro de los plazos que la misma determine. La propia Comisión podrá sancionar a las instituciones de crédito que no cumplan con los plazos y condiciones que se establezca, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108 al 110 de la presente Ley.	...
La Comisión emitirá disposiciones de carácter general en las que establezca los requisitos que deberán reunir las solicitudes o requerimientos de información que formulen las autoridades a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, a efecto de que las instituciones de crédito requeridas estén en aptitud de identificar, localizar y aportar las noticias o información solicitadas.	...

Quinto. Denominación del Proyecto de Decreto

La presente Iniciativa propone la siguiente denominación al Proyecto de Decreto:

“Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforma el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, en materia de control judicial para el acceso a la información financiera”

Sexto. Ordenamientos por modificarse

A partir de lo aquí expuesto, los ordenamientos a modificar que considera esta propuesta son:

- El Código Nacional de Procedimientos Penales, y
- La Ley de Instituciones de Crédito

Séptimo. Texto Normativo Propuesto

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 252 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 142 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, EN MATERIA DE CONTROL JUDICIAL PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN FINANCIERA.

Artículo Primero. Se adiciona una fracción IV, recorriendo en su orden las actuales IV, V y VI que pasan a ser V, VI y VII, al artículo 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control

...

I. a III. ...

IV. La solicitud de información o noticias de depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones de Instituciones de Crédito;

V. a VII. ...

Artículo Segundo. Se reforman la fracción I del párrafo tercero y el párrafo quinto del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 142.- ...

...

...

- I. El Fiscal General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado, **siempre y cuando cuenten con autorización previa del Juez de Control;**

II. a IX. ...

...

Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. **Los servidores públicos señalados en la fracción I adicionalmente deberán formular la solicitud con la**



autorización previa del Juez de control. La institución señalada en la **fracción VII** y la unidad de fiscalización a que se refiere la fracción IX, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores o autoridades especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, el nombre del cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

...

...

...

...

...

...

Octavo. Artículos transitorios

Transitorios

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

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de
septiembre de 2025.



Dip. Teresa Ginez Serrano

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN MATERIA DE LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA.

La suscrita, Diputada Teresa Ginez Serrano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la **“Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 94 de la Ley del Seguro Social, y se reforma el artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en materia de lactancia materna exclusiva”**, la cual plantea la problemática y los argumentos establecidos en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero. Planteamiento del problema

La lactancia materna es un proceso biológico mediante el cual la madre alimenta a su hija o hijo, con lo cual le proporciona nutrientes esenciales para su desarrollo y otros componentes bioactivos que fortalecen su sistema inmune. Por sus características, la lactancia ocupa un lugar fundamental para el desarrollo de la infancia y es reconocida como un derecho humano. Sin embargo, el marco normativo en materia laboral, específicamente de seguridad social, es insuficiente para garantizar el derecho a la lactancia en condiciones adecuadas y con los criterios que requiere una óptima atención materno-infantil, por lo cual se propone modificar la legislación de seguridad social para establecer nuevos criterios que garanticen de mejor manera este derecho.

Segundo. Problemática desde la perspectiva de género

La perspectiva de género es la metodología y el conjunto de mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se justifica generalmente con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres. En consecuencia, es una herramienta que permite determinar los roles, responsabilidades y formas de participación establecidos para mujeres y hombres por estructuras sociales, culturales, económicas y políticas.

En el ámbito de las políticas públicas la perspectiva de género permite definir las acciones que deben emprenderse para resolver factores de desigualdad existentes basados en el género y crear condiciones para lograr igualdad sustantiva. Estas acciones involucran también las adoptadas en el ámbito legislativo, bajo la consideración que las normas generalmente reproducen y continúan actos discriminatorios contra la mujer.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de la cual México forma parte desde 1981, establece en su artículo 2), inciso f), que todos los Estados parte tienen el compromiso de adoptar todas las medidas para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer¹. En ese sentido, actualmente la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores al Servicio del Estado, no establecen normas discriminatorias, pues reconocen de forma amplia el ejercicio del derecho a la lactancia; sin embargo, aún pueden aportarse elementos complementarios para maximizar su alcance.

¹ **Artículo 2**

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

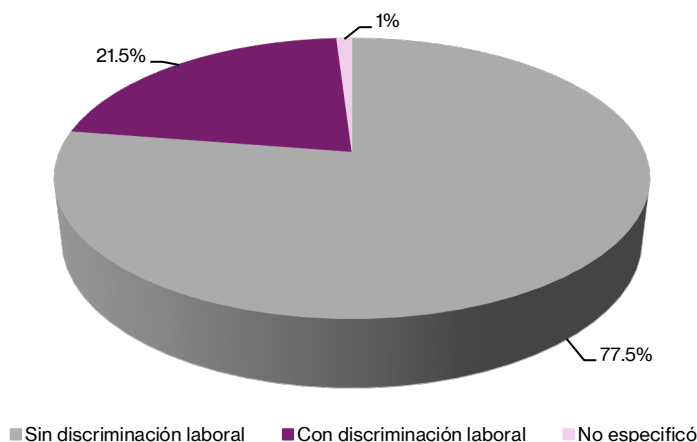
[...]

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

La legislación en materia de seguridad social es la más avanzada dentro del marco normativo federal, pues ya reconoce el fomento de la lactancia exclusiva durante los primeros seis meses y de la lactancia complementaria hasta avanzado el segundo año de vida, con dos reposos extraordinarios por jornada y el establecimiento de salas de lactancia en centros de trabajo. No obstante, las condiciones de los lactarios aún permanecen difusas dentro de la regulación vigente, que aunada a las restricciones presupuestales fomenta la omisión de establecer lactarios dignos para las derechohabientes.

Desde esta perspectiva, la presente iniciativa plantea la necesidad de ampliar los criterios que abarcan las condiciones para la realización de la lactancia materna, lo cual permitirá que las mujeres puedan desarrollar su maternidad en circunstancias óptimas. A su vez, esto permitirá eliminar las condiciones adversas que actualmente pueden hacer que la lactancia se traduzca en un obstáculo o motivo de desigualdad para las mujeres, particularmente en un medio históricamente adverso como es el laboral-profesional, como lo muestra la siguiente gráfica:

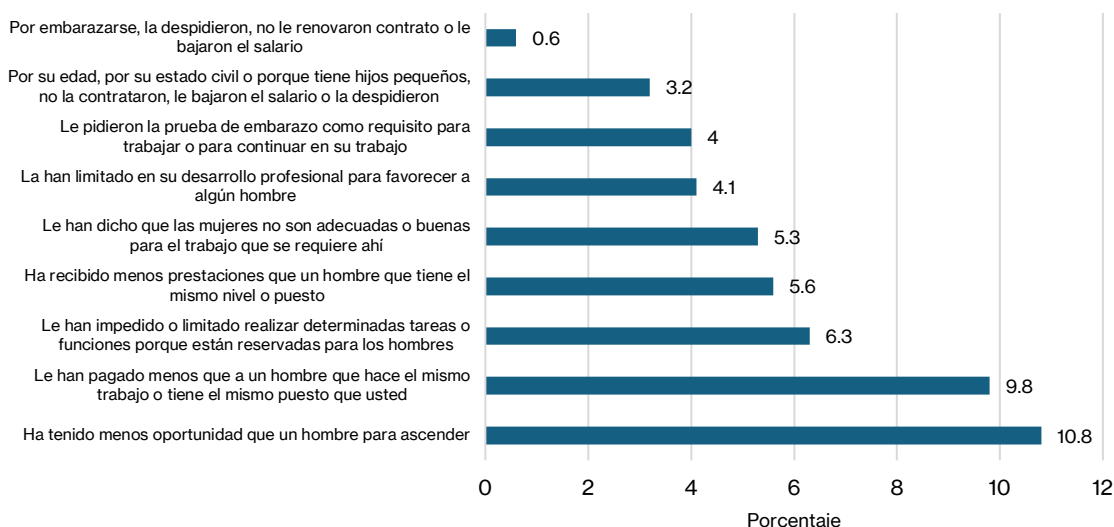
Gráfica 1. Discriminación laboral de mujeres asalariadas de 15 años y más en los últimos 12 meses (2021)



Fuente: ENDIREH 2021, INEGI.

De acuerdo con los datos de la ENDIREH 2021², el 27,9% de las mujeres mayores de 15 años ha sufrido violencia laboral a lo largo de su vida; el 18.1% ha sufrido discriminación laboral a lo largo de su vida y el 22.7% durante los últimos 12 meses. Las situaciones de discriminación laboral más frecuentes, con base en datos de la ENDIREH, se exponen a continuación:

Gráfica 2. Situaciones de discriminación laboral de mujeres asalariadas de 15 años y más en los últimos 12 meses (2021)



Fuente: ENDIREH 2021, INEGI.

Tercero. Contexto

La lactancia materna se define como “el estándar normativo para la alimentación y nutrición del lactante”³ y es un proceso que proporciona tales ventajas médicas y para el desarrollo neurológico, que debe considerarse un asunto de salud pública más que un estilo de vida. De acuerdo con la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Academia Americana de Pediatría

² INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2021. Principales Resultados* (México: INEGI, 2022)

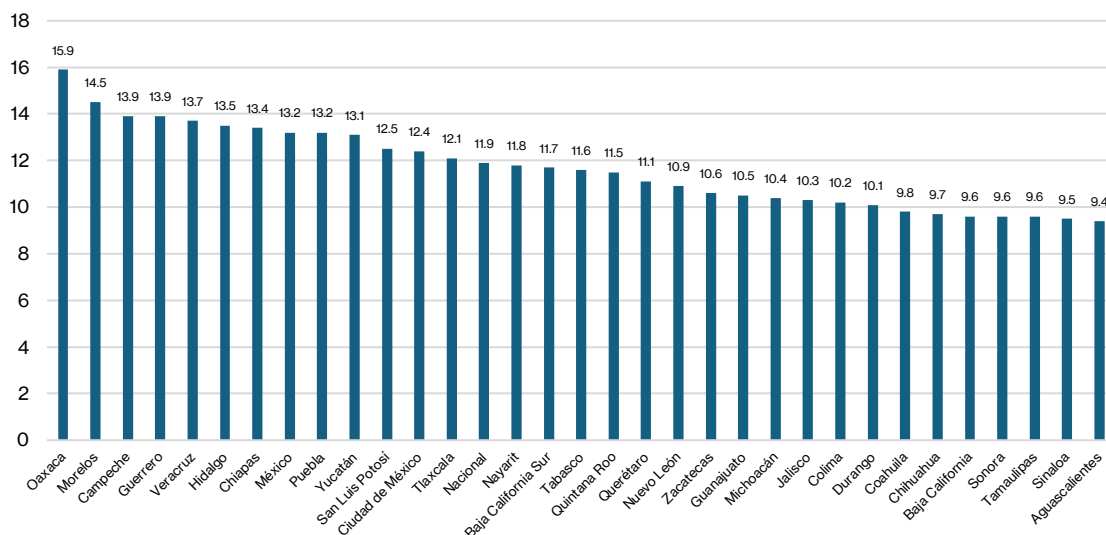
<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

³ Arthur I. Eidelman, Richard J. Schanler, Margreete Johnston, Susan Landers, Larry Noble, Kinga Szucs, Laura Viehmann, “Breastfeeding and the Use of Human Milk”, *Pediatrics. Official Journal of the American Academy of Pediatrics* 129, núm. 3 (marzo 2012): e827–e841, <https://doi.org/10.1542/peds.2022-057988> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

(AAP), la lactancia materna exclusiva implica que el lactante recibe “únicamente leche humana, sin otros líquidos o sólidos, excepto medicamentos, vitaminas o minerales”⁴ durante los primeros seis meses de vida.

Al respecto, la AAP recomienda que la lactancia materna exclusiva se realice durante los primeros 6 meses después del nacimiento, así como la lactancia continuada en conjunto con la introducción complementaria de alimentos⁵ a partir del sexto mes y hasta los 2 años o más, de acuerdo como lo deseen tanto la madre como el hijo. Sin embargo, las tasas de lactancia materna a nivel mundial se encuentran muy lejos de los estándares establecidos por esta recomendación pues, de acuerdo con la UNICEF, a nivel mundial menos de la mitad de los lactantes comienzan su vida con una lactancia materna adecuada⁶, lo cual trae consigo consecuencias económicas desfavorables.

Gráfica 3. Duración media de la lactancia materna no exclusiva por entidad federativa, en meses (2023)



Fuente: ENADID 2023, INEGI.

⁴ Ibid, e831.

⁵ Joan Y. Meek & Lawrence Noble, “Policy Statement: Breastfeeding and the Use of Human Milk”, *Pediatrics. Official Journal of the American Academy of Pediatrics* 150, núm. 1 (julio 2022): 1-15, <https://doi.org/10.1542/peds.2022-057988> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

⁶ Briana J. Jegier, Julie P. Smith, Melissa C. Bartick, “The economic cost consequences of suboptimal infant and young child feeding practices: a scoping review”, *Health Policy and Planning*, volumen 39, núm. 9 (noviembre 2024), 916-945. <https://doi.org/10.1093/heapol/czae069> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

De acuerdo con la gráfica anterior, elaborada con datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2023 del INEGI, sólo en el 30.6% de los nacimientos ocurridos entre 2018 y 2023 se realizó lactancia materna exclusiva⁷. La duración promedio de la lactancia materna no exclusiva a nivel nacional es de 11.9 meses; la más alta corresponde a Oaxaca con 15.9 y la más corta a Aguascalientes con 9.4 meses.

Estos datos reflejan que México se encuentra entre los países que no cumplen con los estándares internacionales recomendados para realizar la lactancia materna exclusiva. Además, en los casos en que se realiza lactancia, que corresponden a menos de un tercio de la población, su duración no corresponde con el margen de 2 años recomendado ni siquiera en el caso de la entidad federativa donde la lactancia tiene una duración mayor.

La escasez de lactancia materna exclusiva se traduce en diversas desventajas para la población, principalmente en materia de salud. La evidencia científica demuestra que la leche materna disminuye significativamente la morbilidad y mortalidad infantiles, pues de acuerdo con la AAP “la lactancia materna está asociada con disminución de infecciones respiratorias, otitis media, gastroenteritis, enterocolitis necrosante, síndrome de muerte súbita del lactante, y enfermedades alérgicas”⁸.

Estos beneficios perduran a lo largo de la vida, pero sus beneficios son particularmente perceptibles durante los primeros años. De acuerdo con un meta análisis de la AAP, “los lactantes alimentados con leche humana tienen menores tasas de hospitalización por infecciones y menor mortalidad por todas las causas”⁹. En países con circunstancias sociales similares a las de México, como Brasil, se han realizado estudios de cohorte que demuestran cómo sus

⁷ INEGI, “Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2023. Nota Técnica”, INEGI, Programas de Información (mayo 2024). <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2023/> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

⁸ Arthur I. Eidelman, et al. *Op. Cit.*, p. e828-e830.

⁹ Joan Y. Meek, et al. *Op. Cit.*, p. 3-6.

beneficios se extienden a cuestiones como el comportamiento en test de inteligencia, la realización académica y hasta los ingresos a la edad de 30 años¹⁰.

Por otra parte, el amamantamiento también tiene consecuencias positivas en la salud de la madre. La AAP afirma que “el amamantamiento está asociado con una reducción del riesgo de cáncer de mama y ovario, hipertensión, diabetes tipo 2 y enfermedades cardiovasculares”¹¹. De acuerdo con dicho estudio, la experiencia de lactancia es acumulativa a lo largo de la vida reproductiva de la mujer y proporcional con la reducción del riesgo de sufrir alguno de estos padecimientos. Otro estudio demostró hace algunos años que las pérdidas globales de vidas humanas atribuibles a una lactancia subóptima fue de aproximadamente 823 mil lactantes y 20 mil muertes maternas¹². A su vez, esto se tradujo en un pérdidas económicas estimadas en 302 billones de dólares anuales¹³.

En ese orden de ideas, la AAP también estima que si el 90% de las madres de Estados Unidos realizaran lactancia exclusiva por 6 meses se salvarían más de 900 vidas de lactantes cada año¹⁴. También afirma que si la práctica y la estimación se extendieran a los 42 países en desarrollo en donde ocurre el 90% de las muertes infantiles de todo el mundo, se podrían prevenir hasta 1 millón de muertes infantiles al año, lo cual representa cerca del 13% de la tasa de mortalidad infantil mundial¹⁵.

Los datos hasta aquí expuestos demuestran que la lactancia materna exclusiva no sólo es un factor fundamental para la nutrición y el desarrollo de los recién nacidos, sino una cuestión de salud pública que podría ayudar a resolver un

¹⁰ Cesar G. Victora, Bernardo L. Horta, Christian L. de Mola, Luciana Quevedo, Ricardo Tavares Pinheiro, Denise P. Gigante, Helen Gonçalves, Fernando C Barros, “Association between breastfeeding and intelligence, educational attainment, and income at 30 years of age: a prospective birth cohort study from Brazil”, *The Lancet Global Health*, volumen 3, núm. 4 (abril 2015), e199-e205. [https://doi.org/10.1016/s2214-109x\(15\)70002-1](https://doi.org/10.1016/s2214-109x(15)70002-1) (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

¹¹ Arthur I. Eidelman, et al. *Op. Cit.*, p. e832.

¹² Briana J. Jegier, et al., *Op. Cit.*, p. 916-917.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Arthur I. Eidelman, et al. *Op. Cit.*, p. e829.

¹⁵ *Ibidem*.

problema tan grave como la mortalidad infantil. Esto justifica la importancia y la urgencia de legislar para mejorar las circunstancias en las que se desarrolla la lactancia materna exclusiva.

Cuarto. Argumentos de la Iniciativa

Históricamente el embarazo y la lactancia son procesos que han sido motivo de discriminación en perjuicio de las mujeres trabajadoras. La discriminación en razón de género requiere para su actualización que, además de fundarse en el sexo de la víctima, se realice por razones que tengan conexión inequívoca con el mismo. En ese sentido, tanto el embarazo como la lactancia tienen una relación directa con el sexo de las mujeres, por lo cual todo trato desfavorable realizado contra su persona por tal motivo es discriminatorio.

Al ser discriminatorias, dichas conductas están prohibidas por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto tiene mayor relevancia considerando que tanto el embarazo como la lactancia son circunstancias que requieren mayor protección para la mujer y para su hija o hijo, pues como se ha mencionado anteriormente, en esta etapa vital puede haber consecuencias perjudiciales irreparables para su salud física y psíquica. Lo anterior tiene sustento en el criterio jurisprudencial de rubro *“DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO. LA CONSTITUYEN LAS DECISIONES EXTINTIVAS DE UNA RELACIÓN LABORAL BASADAS EN EL EMBARAZO, AL AFECTAR EXCLUSIVAMENTE A LA MUJER.”*¹⁶

¹⁶ Registro digital: 2010843. XI.1o.A.T.4 CS (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, Enero de 2016, Tomo IV, página 3311. Tesis aislada: Constitucional.

DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO. LA CONSTITUYEN LAS DECISIONES EXTINTIVAS DE UNA RELACIÓN LABORAL BASADAS EN EL EMBARAZO, AL AFECTAR EXCLUSIVAMENTE A LA MUJER.

La discriminación opera, en última instancia, como un instrumento de segregación social, en la medida en que dicho comportamiento supone mantener al grupo discriminado a distancia y le reserva espacios propios, que únicamente puede abandonar en determinadas condiciones, más o menos restrictivas. En este campo, son de especial relevancia la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (DEDM), la Convención sobre la Eliminación de

Por otra parte, también en el ámbito jurisdiccional se ha establecido que existen bases mínimas de seguridad social establecidas en la Constitución que protegen específicamente a las mujeres embarazadas y durante los periodos pre y postnatal, tales como percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido por la relación de trabajo, sin distinguir la calidad de base o de confianza. Estas bases guardan relación con la condición especial de las mujeres embarazadas y de su dignidad humana, con apego al criterio

todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM) y el protocolo facultativo de ésta (PFCEDM), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, porque han ampliado y reforzado la igualdad de derechos reconocida en otros instrumentos internacionales. Así, la discriminación por razón de sexo comprende aquellos tratamientos peyorativos que se fundan, no sólo en la pura y simple constatación del sexo de la víctima, sino también en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con aquél una conexión directa e inequívoca. En estas condiciones, el embarazo es un elemento o factor diferencial que, por razones obvias, incide de forma exclusiva sobre las mujeres y que no puede acarrear, conforme a la interdicción de la discriminación por razón de sexo, perjuicios a las trabajadoras. Por tanto, las decisiones extintivas de una relación laboral basadas en el embarazo, al afectar exclusivamente a la mujer, constituyen una discriminación por razón de sexo, proscrita por los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en razón de que estas disposiciones contienen un catálogo enunciativo, mas no limitativo de los motivos de discriminación. Refuerza lo anterior, el hecho de que la protección de la mujer no se limita a su condición biológica durante el embarazo y después de éste, ni a las relaciones con su hijo durante el periodo que sigue al embarazo y al parto, sino que se extiende al ámbito estricto del desarrollo y a las vicisitudes de la relación laboral, razón por la cual condiciona las potestades organizativas y disciplinarias del empleador, lo que trae consigo que se califiquen como discriminación basada en el sexo tanto el despido por razón de embarazo, como la negativa a contratar a una mujer embarazada, por el hecho de estarlo. De ahí que -se afirme- un trato desfavorable motivado por la situación de embarazo está directamente relacionado con el sexo de la víctima y constituye una discriminación directa por esa razón, siendo irrelevante, para apreciar esa diferencia, que ningún hombre se encuentre en una situación comparable y pueda servir como punto de comparación. Máxime que, atento a la condición de las trabajadoras encinta y al riesgo de ser despedidas por motivos relacionados con su estado -que puede tener consecuencias perjudiciales sobre su salud física y psíquica, entre ellos el de incitarlas a interrumpir voluntariamente su embarazo-, en el derecho internacional existen disposiciones jurídicas que reconocen una prohibición de despido durante ese lapso, incluso en el de lactancia -salvo motivos justificados, con la carga de la prueba para el patrón- e independientemente de la categoría que tengan.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 20/2015. 10 de septiembre de 2015. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Victorino Rojas Rivera. Secretario: Jesús Santos Velázquez Guerrero.

jurisprudencial de rubro “MUJERES TRABAJADORAS DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO QUE HUBIEREN SIDO DESPEDIDAS CON MOTIVO DE SU ESTADO DE EMBARAZO O DURANTE EL PERIODO DE POSTPARTO O LACTANCIA. ES PROCEDENTE SU REINSTALACIÓN EN EL EMPLEO Y EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS.”¹⁷

¹⁷ Registro digital: 2023113. PC.I.L. J/76 L (10a.). Plenos de Circuito. Undécima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, Mayo de 2021, Tomo II, página 2201. Jurisprudencia: Laboral.

MUJERES TRABAJADORAS DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO QUE HUBIEREN SIDO DESPEDIDAS CON MOTIVO DE SU ESTADO DE EMBARAZO O DURANTE EL PERIODO DE POSTPARTO O LACTANCIA. ES PROCEDENTE SU REINSTALACIÓN EN EL EMPLEO Y EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS.

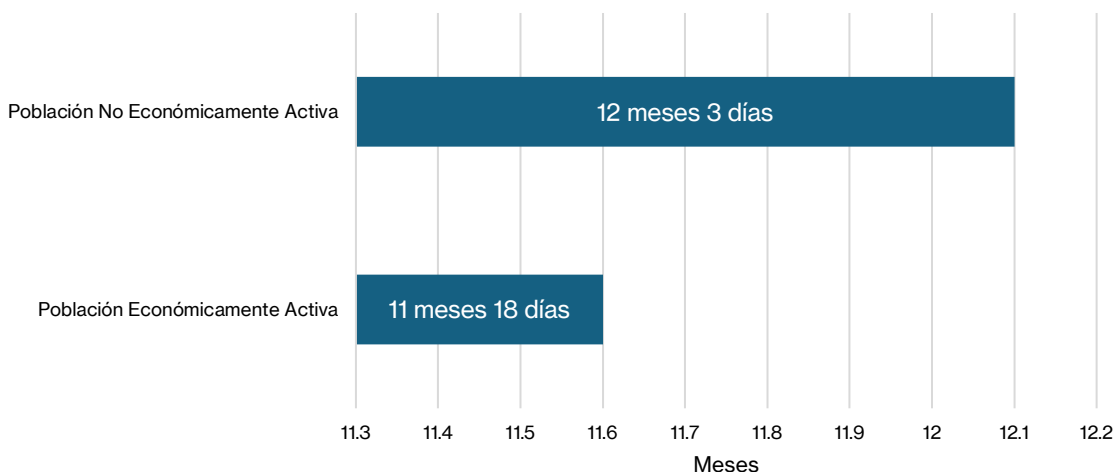
Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes coincidieron en que la separación del empleo de una mujer durante su embarazo actualiza una forma de discriminación proscrita por la Norma Fundamental, pero discreparon en torno a la procedencia o improcedencia de la reinstalación de las trabajadoras en ese tipo de casos, ya que mientras que para uno de ellos no es posible, por virtud de lo dispuesto en las fracciones IX, XIII y XIV del apartado B de su artículo 123, al tratarse de una trabajadora de confianza al servicio del Estado, para el otro sí lo es, porque si bien existe una restricción constitucional, la misma tenía que ser entendida en sus límites adecuados de pérdida de confianza y no actualizarla cuando la baja del servicio o despido se da por motivos discriminatorios, pues el derecho del Estado a dar de baja o separar del empleo a sus trabajadores de confianza sin necesidad de justificar su decisión no cede o se atenúa frente al derecho humano a la no discriminación.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito determina que las trabajadoras de confianza al servicio del Estado que hubieren sido despedidas con motivo de su estado de embarazo o durante el periodo de postparto o lactancia, tienen derecho a ser reinstaladas en el empleo y al pago de salarios caídos.

Justificación: Es incuestionable que la estabilidad en el empleo, en su aspecto de reinstalación o reincorporación ante la separación del empleo, no les corresponde a los trabajadores de confianza por existir una restricción constitucional expresa en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional. No obstante lo anterior, el propio artículo 123, apartado B, en su fracción XI, inciso c), estatuye una excepción a ese principio para las mujeres embarazadas y en el periodo pre y postnatal, ya que en dicho dispositivo el Constituyente estableció las bases mínimas de seguridad social, precisando como presupuesto que en este periodo la mujer debe percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido por la relación de trabajo, sin distinguir la calidad de base o de confianza. Lo anterior es acorde con el disfrute del derecho a la no discriminación que es reconocido para todas las personas, lo que guarda relación con la condición especial de la mujer embarazada y de su dignidad humana, que es la base fundamental de los derechos humanos. Ante ello, cuando una mujer trabajadora de confianza al servicio del Estado es despedida con motivo de su estado de gravidez o durante el periodo de postparto o lactancia, tiene derecho a su reinstalación en el empleo y al pago de salarios caídos.

La evidencia empírica disponible confirma que, efectivamente, la cuestión laboral es un factor diferencial para el desarrollo de la lactancia materna. De acuerdo con la ENADID 2023, existe una diferencia de más de 15 días en el periodo de lactancia de las mujeres que formaban parte de la población económicamente activa, en comparación con las que no, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 4. Duración media de la lactancia materna de mujeres de más de 15 años por condición de actividad económica (2023)



Fuente: ENADID 2023, INEGI.

Una posible explicación para lo anterior es que en el contexto laboral hay pocas políticas que facilitan y extienden la lactancia, lo cual representa una barrera estructural de género además de un problema de salud pública. Las madres

PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Contradicción de tesis 34/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Cuarto y Décimo Sexto, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 22 de marzo de 2021. Unanimidad de diecisiete votos de los Magistrados Herlinda Flores Irene, Rosa María Galván Zárate, Arturo Cedillo Orozco, Osiris Ramón Cedeño Muñoz, María Eugenia Olascuaga García, Roberto Ruiz Martínez, Laura Serrano Alderete, Edna Lorena Hernández Granados (quien formula voto concurrente), Emilio González Santander, Tomás Martínez Tejeda, Ángel Ponce Peña, Víctor Aucencio Romero Hernández, José Manuel Hernández Saldaña, Fernando Silva García, Juan Alfonso Patiño Chávez (quien formula voto concurrente), Armando Ismael Maitret Hernández (quien formula voto concurrente) y Alicia Rodríguez Cruz. Ponente: Ángel Ponce Peña. Secretaria: Alma Nashiely Castro Cruz.

enfrentan un conjunto de factores adversos: la licencia de maternidad es insuficiente, los horarios y recesos son poco flexibles, en algunos casos hay lactarios pero no cumplen como espacios para extracción y conservación de leche y existe estigmatización en el lugar de trabajo¹⁸. Estos elementos se traducen en presiones que acortan significativamente la duración de la lactancia, alejándola de las recomendaciones internacionales.

La problemática debe abordarse considerando un marco de economía política que subvalora el trabajo de cuidados, lo cual invisibiliza el aporte económico y social de la lactancia. Este contexto socioeconómico explica el bajo compromiso de los empleadores y del Estado para proveer condiciones que permitan cumplir con las recomendaciones de lactancia hasta los 2 años¹⁹. El entorno laboral adverso se traduce en un menor inicio y duración de la lactancia, lo cual impacta particularmente a las mujeres con bajos ingresos, a las que trabajan en la informalidad o a las que carecen de todo tipo de seguridad social²⁰.

Por otra parte, la interrupción anticipada de la lactancia tiene costos sociales relevantes, ya que un periodo de lactancia breve se vincula con mayor carga de enfermedad infantil y materna y costos de capital humano a largo plazo, tales como muertes prematuras de madres, como las causadas por cánceres reproductivos, y pérdidas económicas derivadas de una menor capacidad

¹⁸ Rafael Pérez-Escamilla, Cecilia Tomori, Sonia Hernández-Cordero, Phillip Baker, Aluisio J. D. Barros, France Bégin, et al., "Breastfeeding: crucially important, but increasingly challenged in a market-driven world", *The Lancet*, volumen 401, núm. 10375 (febrero 2023), pp. 477-78. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)01932-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01932-8) (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

¹⁹ Phillip Baker, Julie P. Smith, Amandine Garde, Laurence M. Grummer-Strawn, Benjamin Wood, Gita Sen, et al., "The political economy of infant and young child feeding: confronting corporate power, overcoming structural barriers, and accelerating progress", *The Lancet*, volumen 401, núm. 10375 (febrero 2023), pp. 508-510. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)01933-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01933-X) (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

²⁰ Mireya Vilar-Compte, Sonia Hernández-Cordero, Mónica Ancira-Moreno, Soraya Burrola-Méndez, Isabel Ferre-Eguiluz, Isabel Omaña y Cecilia Pérez Navarro, "Breastfeeding at the workplace: a systematic review of interventions to improve workplace environments to facilitate breastfeeding among working women", *International Journal for Equity in Health*, volumen 20, núm. 1, (2021), pp. 18-19. <https://doi.org/10.1186/s12939-021-01432-3> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

cognitiva entre los niños que no fueron amamantados en la infancia²¹. Desafortunadamente estos efectos aún son poco perceptibles debido a la falta de concienciación sobre su relevancia, a pesar de que su conocimiento podría ayudar a reducir costos al sistema de salud y mejorar la calidad de vida de las personas.

En relación con el establecimiento de lactarios y espacios para la extracción de leche materna, la evidencia disponible demuestra que la confianza para la extracción en el lugar de trabajo se compone por cuatro aspectos: las características propias de las madres trabajadoras, el tipo de empleo, el apoyo de la pareja y de colegas y supervisores²². Un estudio realizado en Filadelfia, Estados Unidos, demostró que las mujeres –particularmente las que ya tenían experiencia lactando– alcanzaban más fácilmente sus metas y tiempo de extracción cuando contaban con un espacio y pausas laborales para ello²³.

Por lo anterior, la presente Iniciativa propone mejorar el marco normativo en materia laboral para crear las condiciones propicias para una adecuada lactancia materna exclusiva, así como para facilitar la práctica de la extracción y conservación de leche materna. Para ello, se propone:

- Establecer el concepto de lactancia materna exclusiva en los criterios normativos de la legislación de seguridad social, y
- Homologar los criterios para las salas de lactancia, que deberán cumplir con los actualmente establecidos y, además, de privacidad (para brindarle protección a la madre durante la lactancia y sus actividades relacionadas), accesibilidad (para garantizar que sea un lugar de llegada fácil o que no le implique esfuerzo físico) y equipamiento (entendido como la disposición

²¹ Briana J. Jegier, Julie P. Smith, Melissa C. Bartick, “The economic cost consequences of suboptimal infant and young child feeding practices: a scoping review”, *Health Policy and Planning*, volumen 39, núm. 9 (noviembre 2024), pp. 942-943. <https://doi.org/10.1093/heapol/czae069> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

²² Mireya Vilar-Compte, et al., *Op. Cit.*, p. 13.

²³ *Ibidem*.

de materiales y equipos que permitan conservar la leche materna en buenas condiciones por lo menos durante la jornada laboral).

Quinto. Cuadros comparativos

Para exponer con claridad la propuesta de modificación normativa, se presenta en los siguientes cuadros comparativos:

LEY DEL SEGURO SOCIAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 94. En caso de maternidad, el Instituto otorgará a la asegurada durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, las prestaciones siguientes: I. Asistencia obstétrica; II. Ayuda en especie por seis meses para lactancia y capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida; III. Durante el período de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día,	Artículo 94. ... I. ... II. Ayuda en especie por seis meses para lactancia materna exclusiva y capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida; III. Durante el período de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un



de una hora para amamantar a sus hijos o para efectuar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia, y	descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para efectuar la extracción manual de leche, en lugar adecuado, privado, accesible, equipado para la conservación de leche materna durante la jornada laboral e higiénico que designe la institución o dependencia, y
IV. Una canastilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el Consejo Técnico.	IV. ...

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 39. La mujer Trabajadora, la pensionada, la cónyuge, la concubina o, en su caso, la mujer con quien la o el Trabajador o la o el Pensionado haya suscrito una unión civil, así como la hija de la o el Trabajador o de la o el Pensionado, soltera, menor de dieciocho años que dependa económicamente de éstos, según las condiciones del artículo siguiente, tendrán derecho a:	Artículo 39. ...
I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo.	I. ...

La certificación señalará la fecha probable del parto para los efectos del artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional; II. A la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre o, a falta de esta, a la persona encargada de alimentarlo; III. Durante el período de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a	II. A la capacitación y fomento para la lactancia materna exclusiva y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un período de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre o, a falta de esta, a la persona encargada de alimentarlo; III. Durante el período de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a
--	--

sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia, y IV. Con cargo al seguro de salud, una canastilla de maternidad, al nacer el hijo, cuyo costo será señalado periódicamente por el Instituto, mediante acuerdo de la Junta Directiva.	sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado, privado, accesible, equipado para la conservación de leche materna durante la jornada laboral e higiénico que designe la institución o dependencia, y IV. ...
---	---

Sexto. Denominación del Proyecto de Decreto

La presente Iniciativa propone la siguiente denominación al Proyecto de Decreto:

“Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 94 de la Ley del Seguro Social, y se reforma el artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en materia de lactancia materna exclusiva.”

Séptimo. Ordenamientos por modificarse

A partir de lo aquí expuesto, los ordenamientos a modificar que considera esta propuesta son:

- La Ley del Seguro Social, y
- La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Octavo. Texto Normativo Propuesto

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Artículo Primero. Se reforman las fracciones II y III del artículo 94 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 94. ...

I. ...

II. Ayuda en especie por seis meses para lactancia **materna exclusiva** y capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida;

III. Durante el período de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para efectuar la extracción manual de leche, en lugar adecuado, **privado, accesible, equipado para la conservación de leche materna durante la jornada laboral** e higiénico que designe la institución o dependencia, y

IV. ...

Artículo Segundo. Se reforman las fracciones II y III del artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 39. ...

I. ...

II. A la capacitación y fomento para la lactancia materna **exclusiva** y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un **período** de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre o, a falta de esta, a la persona encargada de alimentarlo;

III. Durante el período de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado, **privado, accesible, equipado para la conservación de leche materna durante la jornada laboral** e higiénico que designe la institución o dependencia, y

IV. ...

Noveno. Artículos transitorios

Transitorios

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



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

Tercero. Las autoridades federales contarán con un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las adecuaciones de las salas de lactancia de acuerdo con el contenido del presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 23 días del mes de
septiembre de 2025.

Dip. Teresa Ginez Serrano

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 133, FRACCIÓN XV; 170, FRACCIÓN IV, 283 TER Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, EN MATERIA DE LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA.

La suscrita, Diputada Teresa Ginez Serrano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, apartado H, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la **“Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 133, fracción XV; 170, fracción IV, 283 Ter y se adiciona el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, y se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, en materia de lactancia materna exclusiva”**, la cual plantea la problemática y los argumentos establecidos en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero. Planteamiento del problema

La lactancia materna es un proceso biológico mediante el cual la madre alimenta a su hija o hijo, con lo cual le proporciona nutrientes esenciales para su desarrollo y otros componentes bioactivos que fortalecen su sistema inmune. Por sus características, la lactancia ocupa un lugar fundamental para el desarrollo de la infancia y es reconocida como un derecho humano. Sin embargo, el marco normativo en materia laboral es insuficiente para garantizar el derecho a la lactancia en condiciones adecuadas y con los criterios que requiere una óptima

atención materno-infantil, por lo cual se propone modificar la legislación laboral para establecer nuevos criterios que garanticen de mejor manera este derecho.

Segundo. Problemática desde la perspectiva de género

La perspectiva de género es la metodología y el conjunto de mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se justifica generalmente con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres. En consecuencia, es una herramienta que permite determinar los roles, responsabilidades y formas de participación establecidos para mujeres y hombres por estructuras sociales, culturales, económicas y políticas.

En el ámbito de las políticas públicas la perspectiva de género permite definir las acciones que deben emprenderse para resolver factores de desigualdad existentes basados en el género y crear condiciones para lograr igualdad sustantiva. Estas acciones involucran también las adoptadas en el ámbito legislativo, bajo la consideración que las normas generalmente reproducen y continúan actos discriminatorios contra la mujer.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de la cual México forma parte desde 1981, establece en su artículo 2), inciso f), que todos los Estados parte tienen el compromiso de adoptar todas las medidas para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer¹. En ese sentido, actualmente la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional no establecen normas discriminatorias, pues

¹ **Artículo 2**

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

[...]

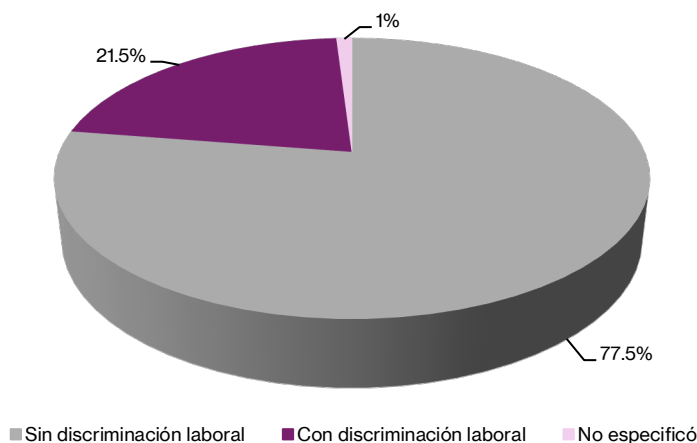
f) Adoptar todas las medidas adecuadas, **incluso de carácter legislativo, para modificar** o derogar **leyes**, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer; [...]"
Énfasis añadido.

reconocen de forma parcial el derecho a la lactancia; sin embargo, resultan insuficientes para garantizar que este derecho se ejerza en condiciones que cumplan con los criterios de inclusión y la igualdad.

El marco normativo vigente en materia laboral reconoce el establecimiento de un periodo de lactancia por un término máximo de seis meses, con dos reposos extraordinarios y el establecimiento de lactarios en centros de trabajo. No obstante, la reforma que estableció estas obligaciones tiene más de 12 años de haber sido aprobada, tiempo durante el cual se han realizado diversos avances científicos y normativos que permiten replantear la importancia de la lactancia materna exclusiva y las diversas acciones que conlleva, mismas que no están contempladas en la legislación.

Desde esta perspectiva, la presente iniciativa plantea la necesidad de ampliar los criterios que abarcan las condiciones para la realización de la lactancia materna, lo cual permitirá que las mujeres puedan desarrollar su maternidad en circunstancias óptimas. A su vez, esto permitirá eliminar las condiciones adversas que actualmente pueden hacer que la lactancia se traduzca en un obstáculo o motivo de desigualdad para las mujeres, particularmente en un medio históricamente adverso como es el laboral-profesional, como lo muestra la siguiente gráfica:

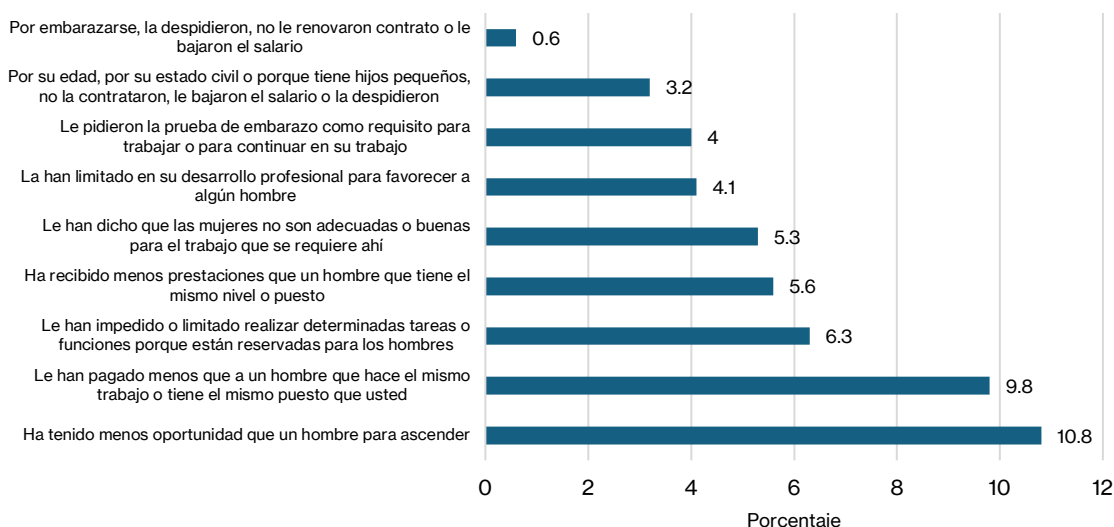
Gráfica 1. Discriminación laboral de mujeres asalariadas de 15 años y más en los últimos 12 meses (2021)



Fuente: ENDIREH 2021, INEGI.

De acuerdo con los datos de la ENDIREH 2021², el 27,9% de las mujeres mayores de 15 años ha sufrido violencia laboral a lo largo de su vida; el 18.1% ha sufrido discriminación laboral a lo largo de su vida y el 22.7% durante los últimos 12 meses. Las situaciones de discriminación laboral más frecuentes, con base en datos de la ENDIREH, se exponen a continuación:

Gráfica 2. Situaciones de discriminación laboral de mujeres asalariadas de 15 años y más en los últimos 12 meses (2021)



Fuente: ENDIREH 2021, INEGI.

Tercero. Contexto

La lactancia materna se define como “el estándar normativo para la alimentación y nutrición del lactante”³ y es un proceso que proporciona tales ventajas médicas y para el desarrollo neurológico, que debe considerarse un asunto de salud pública más que un estilo de vida. De acuerdo con la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Academia Americana de Pediatría

² INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2021. Principales Resultados* (México: INEGI, 2022)

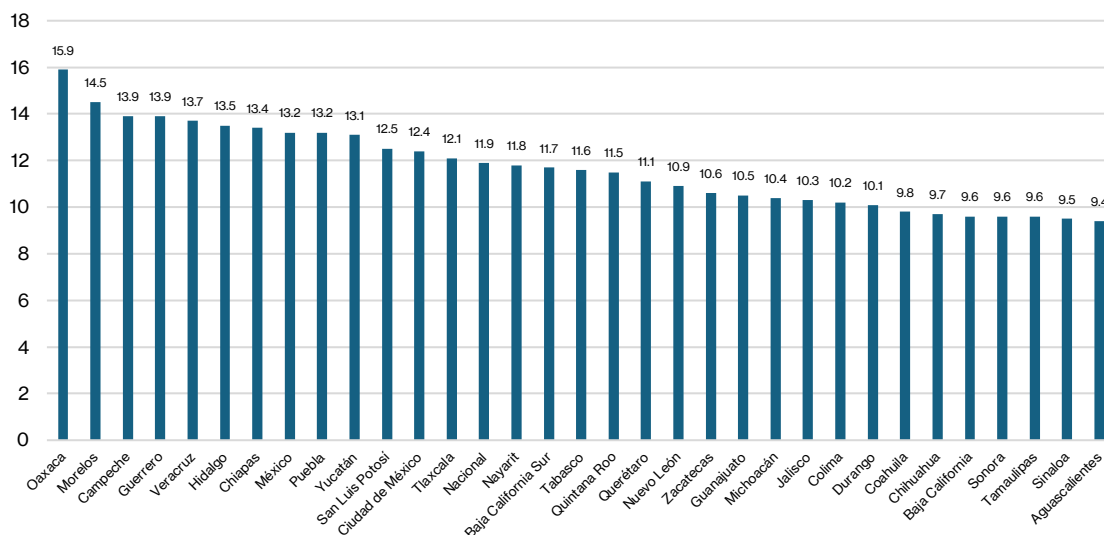
<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

³ Arthur I. Eidelman, Richard J. Schanler, Margreete Johnston, Susan Landers, Larry Noble, Kinga Szucs, Laura Viehmann, “Breastfeeding and the Use of Human Milk”, *Pediatrics. Official Journal of the American Academy of Pediatrics* 129, núm. 3 (marzo 2012): e827–e841, <https://doi.org/10.1542/peds.2022-057988> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

(AAP), la lactancia materna exclusiva implica que el lactante recibe “únicamente leche humana, sin otros líquidos o sólidos, excepto medicamentos, vitaminas o minerales”⁴ durante los primeros seis meses de vida.

Al respecto, la AAP recomienda que la lactancia materna exclusiva se realice durante los primeros 6 meses después del nacimiento, así como la lactancia continuada en conjunto con la introducción complementaria de alimentos⁵ a partir del sexto mes y hasta los 2 años o más, de acuerdo como lo deseen tanto la madre como el hijo. Sin embargo, las tasas de lactancia materna a nivel mundial se encuentran muy lejos de los estándares establecidos por esta recomendación pues, de acuerdo con la UNICEF, a nivel mundial menos de la mitad de los lactantes comienzan su vida con una lactancia materna adecuada⁶, lo cual trae consigo consecuencias económicas desfavorables.

Gráfica 3. Duración media de la lactancia materna no exclusiva por entidad federativa, en meses (2023)



Fuente: ENADID 2023, INEGI.

⁴ Ibid, e831.

⁵ Joan Y. Meek & Lawrence Noble, “Policy Statement: Breastfeeding and the Use of Human Milk”, *Pediatrics. Official Journal of the American Academy of Pediatrics* 150, núm. 1 (julio 2022): 1-15, <https://doi.org/10.1542/peds.2022-057988> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

⁶ Briana J. Jegier, Julie P. Smith, Melissa C. Bartick, “The economic cost consequences of suboptimal infant and young child feeding practices: a scoping review”, *Health Policy and Planning*, volumen 39, núm. 9 (noviembre 2024), 916-945. <https://doi.org/10.1093/heapol/czae069> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

De acuerdo con la gráfica anterior, elaborada con datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2023 del INEGI, sólo en el 30.6% de los nacimientos ocurridos entre 2018 y 2023 se realizó lactancia materna exclusiva⁷. La duración promedio de la lactancia materna no exclusiva a nivel nacional es de 11.9 meses; la más alta corresponde a Oaxaca con 15.9 y la más corta a Aguascalientes con 9.4 meses.

Estos datos reflejan que México se encuentra entre los países que no cumplen con los estándares internacionales recomendados para realizar la lactancia materna exclusiva. Además, en los casos en que se realiza lactancia, que corresponden a menos de un tercio de la población, su duración no corresponde con el margen de 2 años recomendado ni siquiera en el caso de la entidad federativa donde la lactancia tiene una duración mayor.

La escasez de lactancia materna exclusiva se traduce en diversas desventajas para la población, principalmente en materia de salud. La evidencia científica demuestra que la leche materna disminuye significativamente la morbilidad y mortalidad infantiles, pues de acuerdo con la AAP “la lactancia materna está asociada con disminución de infecciones respiratorias, otitis media, gastroenteritis, enterocolitis necrosante, síndrome de muerte súbita del lactante, y enfermedades alérgicas”⁸.

Estos beneficios perduran a lo largo de la vida, pero sus beneficios son particularmente perceptibles durante los primeros años. De acuerdo con un meta análisis de la AAP, “los lactantes alimentados con leche humana tienen menores tasas de hospitalización por infecciones y menor mortalidad por todas las causas”⁹. En países con circunstancias sociales similares a las de México, como Brasil, se han realizado estudios de cohorte que demuestran cómo sus

⁷ INEGI, “Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2023. Nota Técnica”, INEGI, Programas de Información (mayo 2024). <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2023/> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

⁸ Arthur I. Eidelman, et al. *Op. Cit.*, p. e828-e830.

⁹ Joan Y. Meek, et al. *Op. Cit.*, p. 3-6.

beneficios se extienden a cuestiones como el comportamiento en test de inteligencia, la realización académica y hasta los ingresos a la edad de 30 años¹⁰.

Por otra parte, el amamantamiento también tiene consecuencias positivas en la salud de la madre. La AAP afirma que “el amamantamiento está asociado con una reducción del riesgo de cáncer de mama y ovario, hipertensión, diabetes tipo 2 y enfermedades cardiovasculares”¹¹. De acuerdo con dicho estudio, la experiencia de lactancia es acumulativa a lo largo de la vida reproductiva de la mujer y proporcional con la reducción del riesgo de sufrir alguno de estos padecimientos. Otro estudio demostró hace algunos años que las pérdidas globales de vidas humanas atribuibles a una lactancia subóptima fue de aproximadamente 823 mil lactantes y 20 mil muertes maternas¹². A su vez, esto se tradujo en un pérdidas económicas estimadas en 302 billones de dólares anuales¹³.

En ese orden de ideas, la AAP también estima que si el 90% de las madres de Estados Unidos realizaran lactancia exclusiva por 6 meses se salvarían más de 900 vidas de lactantes cada año¹⁴. También afirma que si la práctica y la estimación se extendieran a los 42 países en desarrollo en donde ocurre el 90% de las muertes infantiles de todo el mundo, se podrían prevenir hasta 1 millón de muertes infantiles al año, lo cual representa cerca del 13% de la tasa de mortalidad infantil mundial¹⁵.

Los datos hasta aquí expuestos demuestran que la lactancia materna exclusiva no sólo es un factor fundamental para la nutrición y el desarrollo de los recién nacidos, sino una cuestión de salud pública que podría ayudar a resolver un

¹⁰ Cesar G. Victora, Bernardo L. Horta, Christian L. de Mola, Luciana Quevedo, Ricardo Tavares Pinheiro, Denise P. Gigante, Helen Gonçalves, Fernando C Barros, “Association between breastfeeding and intelligence, educational attainment, and income at 30 years of age: a prospective birth cohort study from Brazil”, *The Lancet Global Health*, volumen 3, núm. 4 (abril 2015), e199-e205. [https://doi.org/10.1016/s2214-109x\(15\)70002-1](https://doi.org/10.1016/s2214-109x(15)70002-1) (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

¹¹ Arthur I. Eidelman, et al. *Op. Cit.*, p. e832.

¹² Briana J. Jegier, et al., *Op. Cit.*, p. 916-917.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Arthur I. Eidelman, et al. *Op. Cit.*, p. e829.

¹⁵ *Ibidem*.

problema tan grave como la mortalidad infantil. Esto justifica la importancia y la urgencia de legislar para mejorar las circunstancias en las que se desarrolla la lactancia materna exclusiva.

Cuarto. Argumentos de la Iniciativa

Históricamente el embarazo y la lactancia son procesos que han sido motivo de discriminación en perjuicio de las mujeres trabajadoras. La discriminación en razón de género requiere para su actualización que, además de fundarse en el sexo de la víctima, se realice por razones que tengan conexión inequívoca con el mismo. En ese sentido, tanto el embarazo como la lactancia tienen una relación directa con el sexo de las mujeres, por lo cual todo trato desfavorable realizado contra su persona por tal motivo es discriminatorio.

Al ser discriminatorias, dichas conductas están prohibidas por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto tiene mayor relevancia considerando que tanto el embarazo como la lactancia son circunstancias que requieren mayor protección para la mujer y para su hija o hijo, pues como se ha mencionado anteriormente, en esta etapa vital puede haber consecuencias perjudiciales irreparables para su salud física y psíquica. Lo anterior tiene sustento en el criterio jurisprudencial de rubro *“DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO. LA CONSTITUYEN LAS DECISIONES EXTINTIVAS DE UNA RELACIÓN LABORAL BASADAS EN EL EMBARAZO, AL AFECTAR EXCLUSIVAMENTE A LA MUJER.”*¹⁶

¹⁶ Registro digital: 2010843. XI.1o.A.T.4 CS (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, Enero de 2016, Tomo IV, página 3311. Tesis aislada: Constitucional.

DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO. LA CONSTITUYEN LAS DECISIONES EXTINTIVAS DE UNA RELACIÓN LABORAL BASADAS EN EL EMBARAZO, AL AFECTAR EXCLUSIVAMENTE A LA MUJER.

La discriminación opera, en última instancia, como un instrumento de segregación social, en la medida en que dicho comportamiento supone mantener al grupo discriminado a distancia y le reserva espacios propios, que únicamente puede abandonar en determinadas condiciones, más o menos restrictivas. En este campo, son de especial relevancia la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (DEDM), la Convención sobre la Eliminación de

Por otra parte, también en el ámbito jurisdiccional se ha establecido que existe un interés social para garantizar el derecho a la salud de la mujer durante el periodo de lactancia, así como de su menor hijo, a quien le asisten los derechos subyacentes a la alimentación, salud, convivencia familiar y desarrollo integral. El reconocimiento de estos derechos refleja el compromiso del Estado y de la sociedad para procurar salud y bienestar adecuados para las personas, de acuerdo con el criterio jurisdiccional de rubro “*SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN*

todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM) y el protocolo facultativo de ésta (PFCEDM), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, porque han ampliado y reforzado la igualdad de derechos reconocida en otros instrumentos internacionales. Así, la discriminación por razón de sexo comprende aquellos tratamientos peyorativos que se fundan, no sólo en la pura y simple constatación del sexo de la víctima, sino también en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con aquél una conexión directa e inequívoca. En estas condiciones, el embarazo es un elemento o factor diferencial que, por razones obvias, incide de forma exclusiva sobre las mujeres y que no puede acarrear, conforme a la interdicción de la discriminación por razón de sexo, perjuicios a las trabajadoras. Por tanto, las decisiones extintivas de una relación laboral basadas en el embarazo, al afectar exclusivamente a la mujer, constituyen una discriminación por razón de sexo, proscrita por los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en razón de que estas disposiciones contienen un catálogo enunciativo, mas no limitativo de los motivos de discriminación. Refuerza lo anterior, el hecho de que la protección de la mujer no se limita a su condición biológica durante el embarazo y después de éste, ni a las relaciones con su hijo durante el periodo que sigue al embarazo y al parto, sino que se extiende al ámbito estricto del desarrollo y a las vicisitudes de la relación laboral, razón por la cual condiciona las potestades organizativas y disciplinarias del empleador, lo que trae consigo que se califiquen como discriminación basada en el sexo tanto el despido por razón de embarazo, como la negativa a contratar a una mujer embarazada, por el hecho de estarlo. De ahí que -se afirme- un trato desfavorable motivado por la situación de embarazo está directamente relacionado con el sexo de la víctima y constituye una discriminación directa por esa razón, siendo irrelevante, para apreciar esa diferencia, que ningún hombre se encuentre en una situación comparable y pueda servir como punto de comparación. Máxime que, atento a la condición de las trabajadoras encinta y al riesgo de ser despedidas por motivos relacionados con su estado -que puede tener consecuencias perjudiciales sobre su salud física y psíquica, entre ellos el de incitarlas a interrumpir voluntariamente su embarazo-, en el derecho internacional existen disposiciones jurídicas que reconocen una prohibición de despido durante ese lapso, incluso en el de lactancia -salvo motivos justificados, con la carga de la prueba para el patrón- e independientemente de la categoría que tengan.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 20/2015. 10 de septiembre de 2015. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Victorino Rojas Rivera. Secretario: Jesús Santos Velázquez Guerrero.

CONTRA DE LOS EFECTOS DE LA NEGATIVA DE EXTENDER LA LICENCIA POR LACTANCIA MATERNA. SU OTORGAMIENTO NO AFECTA EL INTERÉS SOCIAL NI CONTRAVIENE DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.”¹⁷

¹⁷ Registro digital: 2022091. XVII.2o.12 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo II, página 990. Tesis aislada: Común, Administrativa.

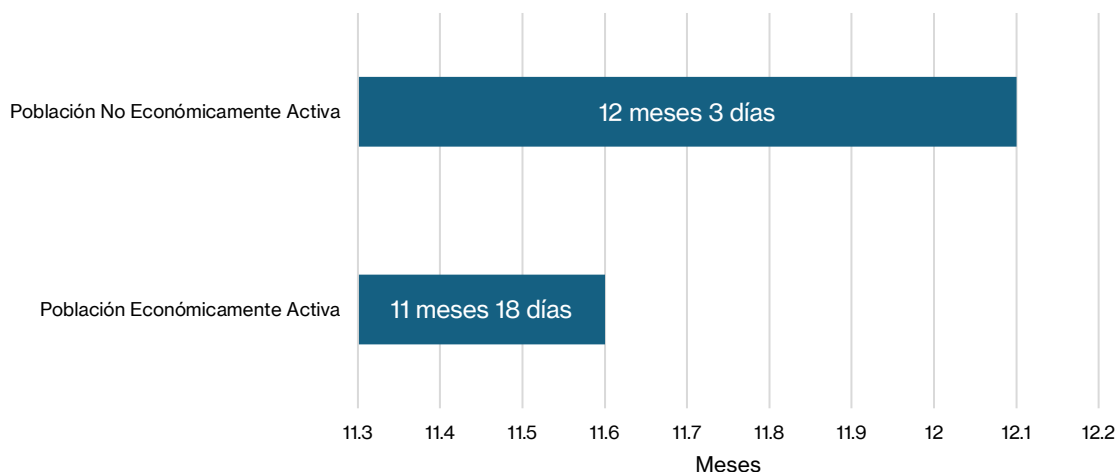
SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN CONTRA DE LOS EFECTOS DE LA NEGATIVA DE EXTENDER LA LICENCIA POR LACTANCIA MATERNA. SU OTORGAMIENTO NO AFECTA EL INTERÉS SOCIAL NI CONTRAVIENE DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.

Conforme a los artículos 125, 128, 129 y 138, fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia de la suspensión en el juicio de amparo exige la concurrencia de que la solicite el quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Por ello, si la quejosa reclama la negativa de extender su licencia con goce de sueldo por lactancia materna, como médico en un hospital de atención completa a pacientes de la enfermedad conocida como COVID-19 e invoca el derecho de su menor hija a la salud y a recibir una lactancia segura sin riesgo de contagio, es procedente conceder la suspensión provisional, pues en atención a su naturaleza negativa con efectos positivos y sin prejuzgar sobre su constitucionalidad, la medida cautelar no afecta el interés social ni contraviene disposiciones de orden público, pues la sociedad está interesada en garantizar el derecho a la salud de las personas. Con mayor razón cuando quien acude al juicio de amparo es la madre de una infante, quien demanda la protección federal en nombre propio y en favor de su menor hija, pues en relación con el tema, en su resolución 1/2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que, en el contexto de la pandemia, los Estados tienen la obligación reforzada de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras en mayor situación de riesgo por la pandemia; en el caso específico de mujeres como grupo en especial situación de vulnerabilidad, ofrecer atención diferenciada a las mujeres profesionales de salud que trabajan en la primera línea de respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19 y, respecto a los niños y niñas como grupo en especial situación de vulnerabilidad, la Corte Interamericana consideró reforzar la protección de niños, niñas y adolescentes y prevenir el contagio por el COVID-19, implementando medidas que consideren sus particularidades como personas en etapa de desarrollo y que atiendan de manera más amplia posible su interés superior. La protección debe, en la medida de lo posible, garantizar los vínculos familiares y comunitarios. Sobre esas bases, este órgano colegiado considera que en el caso se surten los requisitos para el otorgamiento de la suspensión provisional solicitada, pues no existe un perjuicio al interés social ni se contravendrían disposiciones de orden público, dado que la sociedad está interesada en garantizar el derecho a la salud no sólo de la madre (quejosa), sino también de la menor de quien se pretende tenga el derecho a la lactancia, puesto que subyacen de manera transversal los derechos de la infante a la alimentación, salud, convivencia familiar y desarrollo integral. Así, de negarse la suspensión provisional, hasta en tanto se resuelva sobre la definitiva, podría causarse mayor perjuicio al interés social y al orden público por estar de por medio la obligación del Estado de armonizar el interés general y público de proteger el derecho a la salud de las personas ante una contingencia sanitaria. De ahí que resulta evidente que la sociedad y el Estado tienen en ese aspecto un interés social, público y constitucional en procurarles a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

La evidencia empírica disponible confirma que, efectivamente, la cuestión laboral es un factor diferencial para el desarrollo de la lactancia materna. De acuerdo con la ENADID 2023, existe una diferencia de más de 15 días en el periodo de lactancia de las mujeres que formaban parte de la población económicamente activa, en comparación con las que no, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 4. Duración media de la lactancia materna de mujeres de más de 15 años por condición de actividad económica (2023)



Fuente: ENADID 2023, INEGI.

Una posible explicación para lo anterior es que en el contexto laboral hay pocas políticas que facilitan y extienden la lactancia, lo cual representa una barrera estructural de género además de un problema de salud pública. Las madres enfrentan un conjunto de factores adversos: la licencia de maternidad es insuficiente, los horarios y recesos son poco flexibles, en algunos casos hay lactarios pero no cumplen como espacios para extracción y conservación de leche y existe estigmatización en el lugar de trabajo¹⁸. Estos elementos se

Queja 66/2020. Director del Hospital General Regional Número 66 del Instituto Mexicano del Seguro Social y otro. 20 de julio de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Ezequiel Santiago Nicolás.

¹⁸ Rafael Pérez-Escamilla, Cecilia Tomori, Sonia Hernández-Cordero, Phillip Baker, Aluisio J. D. Barros, France Bégin, et al., "Breastfeeding: crucially important, but increasingly challenged in a

traducen en presiones que acortan significativamente la duración de la lactancia, alejándola de las recomendaciones internacionales.

La problemática debe abordarse considerando un marco de economía política que subvalora el trabajo de cuidados, lo cual invisibiliza el aporte económico y social de la lactancia. Este contexto socioeconómico explica el bajo compromiso de los empleadores y del Estado para proveer condiciones que permitan cumplir con las recomendaciones de lactancia hasta los 2 años¹⁹. El entorno laboral adverso se traduce en un menor inicio y duración de la lactancia, lo cual impacta particularmente a las mujeres con bajos ingresos, a las que trabajan en la informalidad o a las que carecen de todo tipo de seguridad social²⁰.

Por otra parte, la interrupción anticipada de la lactancia tiene costos sociales relevantes, ya que un periodo de lactancia breve se vincula con mayor carga de enfermedad infantil y materna y costos de capital humano a largo plazo, tales como muertes prematuras de madres, como las causadas por cánceres reproductivos, y pérdidas económicas derivadas de una menor capacidad cognitiva entre los niños que no fueron amamantados en la infancia²¹. Desafortunadamente estos efectos aún son poco perceptibles debido a la falta de concienciación sobre su relevancia, a pesar de que su conocimiento podría

market-driven world”, *The Lancet*, volumen 401, núm. 10375 (febrero 2023), pp. 477-78. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)01932-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01932-8) (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

¹⁹ Phillip Baker, Julie P. Smith, Amandine Garde, Laurence M. Grummer-Strawn, Benjamin Wood, Gita Sen, et al., “The political economy of infant and young child feeding: confronting corporate power, overcoming structural barriers, and accelerating progress”, *The Lancet*, volumen 401, núm. 10375 (febrero 2023), pp. 508-510. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)01933-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01933-X) (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

²⁰ Mireya Vilar-Compte, Sonia Hernández-Cordero, Mónica Ancira-Moreno, Soraya Burrola-Méndez, Isabel Ferre-Eguiluz, Isabel Omaña y Cecilia Pérez Navarro, “Breastfeeding at the workplace: a systematic review of interventions to improve workplace environments to facilitate breastfeeding among working women”, *International Journal for Equity in Health*, volumen 20, núm. 1, (2021), pp. 18-19. <https://doi.org/10.1186/s12939-021-01432-3> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

²¹ Briana J. Jegier, Julie P. Smith, Melissa C. Bartick, “The economic cost consequences of suboptimal infant and young child feeding practices: a scoping review”, *Health Policy and Planning*, volumen 39, núm. 9 (noviembre 2024), pp. 942-943. <https://doi.org/10.1093/heapol/czae069> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

ayudar a reducir costos al sistema de salud y mejorar la calidad de vida de las personas.

En relación con el establecimiento de lactarios y espacios para la extracción de leche materna, la evidencia disponible demuestra que la confianza para la extracción en el lugar de trabajo se compone por cuatro aspectos: las características propias de las madres trabajadoras, el tipo de empleo, el apoyo de la pareja y de colegas y supervisores²². Un estudio realizado en Filadelfia, Estados Unidos, demostró que las mujeres –particularmente las que ya tenían experiencia lactando– alcanzaban más fácilmente sus metas y tiempo de extracción cuando contaban con un espacio y pausas laborales para ello²³.

Por lo anterior, la presente Iniciativa propone mejorar el marco normativo en materia laboral para crear las condiciones propicias para una adecuada lactancia materna exclusiva, así como para facilitar la práctica de la extracción y conservación de leche materna. Para ello, se propone:

- Establecer como obligación de las personas empleadoras proporcionar las instalaciones dignas y adecuadas, generar condiciones de respeto y apoyo de los compañeros de trabajo y otorgar los reposos necesarios y la capacitación para las madres trabajadoras en período de lactancia, de acuerdo con lo establecido en la Ley,
- Prohibir a las personas empleadoras despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar en período de lactancia,
- Establecer que el período de lactancia al que tendrán derecho las madres trabajadoras será de seis meses para lactancia exclusiva y hasta pasado el segundo año de edad para lactancia complementaria,
- Establecer que los recesos a que tienen derecho las madres trabajadoras durante este período podrá ser utilizado para extraer y conservar la leche materna durante la jornada laboral,

²² Mireya Vilar-Compte, et al., *Op. Cit.*, p. 13.

²³ *Ibidem*.

- Establecer que las madres trabajadoras tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, proporcionada por la persona empleadora, y
- Homologar los criterios para las salas de lactancia, que deberán cumplir con los actualmente establecidos y, además, de privacidad (para brindarle protección a la madre durante la lactancia), accesibilidad (para garantizar que sea un lugar de llegada fácil o que no le implique esfuerzo físico) y equipamiento (entendido como la disposición de materiales y equipos que permitan conservar la leche materna en buenas condiciones por lo menos durante la jornada laboral).

Quinto. Cuadros comparativos

Para exponer con claridad la propuesta de modificación normativa, se presenta en los siguientes cuadros comparativos:

LEY FEDERAL DEL TRABAJO	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 132.- Son obligaciones de las personas empleadoras:	Artículo 132.- ...
I.- a XXVII Bis. ...	I.- a XXVII Bis. ...
Sin correlativo.	XXVII Ter.- Proporcionar las instalaciones dignas y adecuadas, generar condiciones de respeto y apoyo de los compañeros de trabajo y otorgar los reposos necesarios y la capacitación para las madres trabajadoras en período de lactancia, de acuerdo con lo establecido en esta Ley;



XXX. a XXXIII. ...	XXX. a XXXIII. ...
Artículo 133.- Queda prohibido a las personas empleadoras o a sus representantes: I. a XIV. ... XV. Despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores, y XVI. a XVIII. ...	Artículo 133.- ... I. a XIV. ... XV. Despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por estar en período de lactancia, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores; XVI. a XVIII. ...
Artículo 170.- Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos: I. a III. ... IV. En el período de lactancia hasta por el término máximo de seis meses, tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en lugar adecuado e higiénico que designe la empresa, o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el período señalado;	Artículo 170.- ... I. a III. ... IV. En el período de lactancia, que durará seis meses para lactancia exclusiva y hasta pasado el segundo año de edad para lactancia complementaria, tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a su hija o hijo o para extraer y conservar la leche materna durante la jornada laboral, en lugar adecuado, higiénico, privado, equipado y

V. a VII. ...	accesible que designe la empresa, o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el período señalado, y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento; V. a VII. ...
Artículo 283 Ter.- La persona empleadora deberá promover un ambiente laboral libre de discriminación y de violencia, favoreciendo la igualdad sustantiva a través de la promoción y fortalecimiento del reconocimiento de la diversidad cultural indígena y afroamericana, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral de las personas trabajadoras del campo. La persona empleadora deberá respetar los descansos pre y postnatales de las trabajadoras embarazadas. Se deberán establecer las garantías y condiciones adecuadas dentro del espacio de trabajo para el ejercicio de la lactancia infantil mediante la instalación de salas de lactancia en términos de la presente Ley.	Artículo 283 Ter.- ... La persona empleadora deberá respetar los descansos pre y postnatales de las trabajadoras embarazadas. Se deberán establecer las garantías y condiciones adecuadas dentro del espacio de trabajo para el ejercicio de la lactancia infantil mediante la instalación de salas de lactancia higiénicas, privadas y accesibles, equipadas también para la conservación de



La trabajadora del campo temporal tendrá estabilidad en su empleo durante la gestación y hasta el término del puerperio.	leche materna durante la jornada laboral , en términos de la presente Ley. ...
--	--

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 28.- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.	Artículo 28.- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado, privado, accesible, equipado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y

En caso de adopción, las personas trabajadoras tendrán derecho a los permisos maternos y paternos previstos en la normatividad aplicable.	complementario hasta avanzado el segundo año de edad. ...
---	--

Sexto. Denominación del Proyecto de Decreto

La presente Iniciativa propone la siguiente denominación al Proyecto de Decreto:

“Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 133, fracción XV; 170, fracción IV, 283 Ter y se adiciona el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, y se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, en materia de lactancia materna exclusiva.”

Séptimo. Ordenamientos por modificarse

A partir de lo aquí expuesto, los ordenamientos a modificar que considera esta propuesta son:

- La Ley Federal del Trabajo, y
- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Octavo. Texto Normativo Propuesto

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 133, FRACCIÓN XV; 170, FRACCIÓN IV, 283 TER Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, EN MATERIA DE LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA.

Artículo Primero. Se reforman la fracción XV del artículo 133; la fracción IV del artículo 170 y el párrafo segundo del artículo 283 Ter, y **se adiciona** una fracción XXVII Ter al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 132.- ...

I.- a XXVII Bis. ...

XXVII Ter.- Proporcionar las instalaciones dignas y adecuadas, generar condiciones de respeto y apoyo de los compañeros de trabajo y otorgar los reposos necesarios y la capacitación para las madres trabajadoras en período de lactancia, de acuerdo con lo establecido en esta Ley;

XXX. a XXXIII. ...

Artículo 133.- ...

I. a XIV. ...

XV. Despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, **por estar en período de lactancia**, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores;

XVI. a XVIII. ...

Artículo 170.- ...

I. a III. ...

IV. En el período de lactancia, **que durará seis meses para lactancia exclusiva y hasta pasado el segundo año de edad para lactancia complementaria**, tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a su **hija o hijo o para extraer y conservar la leche materna durante la jornada laboral**, en lugar adecuado, higiénico, **privado, equipado y accesible** que designe la empresa, o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el período señalado, **y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento**;

V. a VII. ...

Artículo 283 Ter.- ...

La persona empleadora deberá respetar los descansos pre y postnatales de las trabajadoras embarazadas. Se deberán establecer las garantías y condiciones adecuadas dentro del espacio de trabajo para el ejercicio de la lactancia infantil mediante la instalación de salas de lactancia **higiénicas, privadas y accesibles, equipadas también para la conservación de leche materna durante la jornada laboral**, en términos de la presente Ley.

...

Artículo Segundo. Se reforma el párrafo segundo del artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 28.- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la



extracción manual de leche, en lugar adecuado, **privado, accesible, equipado e** higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

...

Transitorios

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

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

Tercero. Las autoridades federales contarán con un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las adecuaciones de las salas de lactancia de acuerdo con el contenido del presente Decreto.

Cuarto. Las personas empleadoras contarán con un plazo de trescientos sesenta y cinco días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las adecuaciones de sus salas de lactancia de acuerdo con el contenido del presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 23 días del mes de
septiembre de 2025.

Dip. Teresa Ginez Serrano

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, EN MATERIA DE DERECHOS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS.

La que suscribe, **Diputada María Fabiola Karina Pérez Popoca**, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXVI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o. fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma la fracción V del artículo 2, se reforma la fracción XI del artículo 28, se reforma la fracción XIX del artículo 29, se reforma la fracción IV del artículo 59, se reforman las fracciones II y X del artículo 84, se reforma el artículo 91, se reforman las fracciones II y VII del artículo 99, se reforma el tercer párrafo del artículo 106, se reforma el segundo y cuarto párrafo del artículo 120, se reforma el primer párrafo del artículo 121, se reforma el primer párrafo del artículo 133, se reforma el artículo 137, y se reforman las fracciones II, VI y XVII del artículo 143, todos ellos de la Ley General de Bienes Nacionales, en materia de derechos de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1) Marco Legal

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**



En fecha 30 de septiembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el siguiente:

*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos.*¹

En dicha publicación se fortalece el acceso pleno de estos grupos a la jurisdicción del Estado, preservando su cultura y lenguas por medio de derecho de consulta. La reforma busca garantizar la participación de las mujeres indígenas, la protección de los menores y el desarrollo integral de los pueblos originarios y afromexicanos, por medio de políticas públicas integrales, en cuyo diseño podrán participar. Además, la reforma prevé que los pueblos tengan prioridad en el uso de los recursos públicos, dentro los límites que señala el marco jurídico. La inclusión de los derechos derivados de la reforma responde a la visión de que el estado mexicano tiene una deuda histórica con estos pueblos y comunidades, buscando su desarrollo, vigilando que se preserve su identidad y se les proteja de cualquier forma de exclusión y discriminación.²

¹ Diario Oficial de la Federación. Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República. **ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DECLARA REFORMADO, ADICIONADO Y DEROGADO EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS"

Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5739986&fecha=30/09/2024#gsc.tab=0

² Tirant Prime Editorial. "Reforma Constitucional en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos." Disponible en <https://prime.tirant.com/mx/actualidad-prime/reforma-constitucional-en-materia-de-pueblos-y-comunidades->



En cuanto a la materia de la presente iniciativa es de precisar que se dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, en los siguientes términos:

Artículo 2o. *La Nación Mexicana es única e indivisible, basada en la grandeza de sus pueblos y culturas.*

La Nación tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional; y que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

...

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se deben tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos, de asentamiento físico y de autoadscripción.

Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

indigenas-y-
afromexicanos/#:~:text=La%20reforma%20constitucional%20introducida%20el%20pasado%202020%20de,un%20reconocimi
ento%20pleno%20y%20efectivo%20de%20sus%20derechos.



A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

...

IV. Preservar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, material e inmaterial, que comprende todos los elementos que constituyen su cultura e identidad. Se reconoce la propiedad intelectual colectiva respecto de dicho patrimonio, en los términos que dispongan las leyes.

...

IX. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores de este artículo, a fin de garantizar su desarrollo e inclusión social, en los términos que establezca esta Constitución, así como su libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.



Los pueblos y comunidades afromexicanas se integran por descendientes de personas originarias de poblaciones del continente africano trasladadas y asentadas en el territorio nacional desde la época colonial, con formas propias de organización social, económica, política y cultural, o parte de ellas, y afirman su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas.

Los pueblos y comunidades afromexicanas tienen el carácter de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tienen además derecho a:

- I. La protección de su identidad cultural, modos de vida, expresiones espirituales y de todos los elementos que integran su patrimonio cultural, material e inmaterial y su propiedad intelectual colectiva, en los términos que establezca la ley;*

...

Dentro de los Transitorios destaca el Tercero que obliga a este Poder Legislativo emitir la Ley General en la materia y armonizar el marco jurídico de las leyes que correspondan, siendo esta iniciativa en estricto sensu una iniciativa de armonización en concordancia con dicho mandato.

- Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

Dicha normatividad señala:

Artículo 3. Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público; utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los



Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia. Los pueblos indígenas y afroamericano, en ejercicio de su libre determinación tendrán el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.

- Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030

Para el presente sexenio, el desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas constituye una prioridad del Estado mexicano. Con esa convicción, la presidenta de la República, **Claudia Sheinbaum Pardo**, incluyó entre los **100 Compromisos para el Segundo Piso de la Transformación** el Compromiso **18: Reconocimiento a derechos y justicia a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas**.³

Asimismo, el **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025–2030** estableció el **Eje Transversal 3 “Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas”**, que impulsa una transformación estructural basada en los principios del Humanismo Mexicano: libre determinación y autonomía, interculturalidad, participación, igualdad sustantiva y justicia social.⁴

Ejes Transversales

Igualdad sustantiva y derechos de las mujeres

Innovación pública para el desarrollo tecnológico nacional

³ Heraldo de México. “INPI garantizará los derechos y el bienestar integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.” Disponible en <https://heraldodemexico.com.mx/edicion-impresa/2025/8/30/el-inpi-garantizara-los-derechos-el-bienestar-integral-de-los-pueblos-comunidades-indigenas-afromexicanas-726362.html>

⁴ Ídem.



Derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas⁵

Las comunidades indígenas y pueblos originarios sido un tema prioritario de la Presidenta Claudia Sheinbaum, así lo ha señalado en diversos eventos como se muestra a continuación:

“No es hasta ahora, con la Cuarta Transformación, que reconocemos realmente nuestro origen, la base de México. Todos los mexicanos y mexicanas, no importa cuál sea nuestro origen, nos debemos a los pueblos indígenas, a los pueblos originarios, porque son la base, el sustento, el origen y la fuerza cultural de nuestro país. Por eso es tan importante lo que está ocurriendo en México”, aseguró.⁶

Así mismo, durante su primer informe de gobierno, la mandataria señaló “que la **Cuarta Transformación ha impulsado acciones concretas a favor de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**. Entre ellas, destacó **tres medidas principales**:

- **Planes de justicia** enfocados en la reparación histórica de abusos cometidos desde la época colonial hasta el gobierno del General Lázaro Cárdenas.
- **Cambio constitucional que reconoce a los pueblos y comunidades como sujetos de derecho público.**
- **Presupuesto directo** para atender de manera específica a estas comunidades.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/966672/pnd-completo-2025-2030.pdf>

⁶ Heraldo de México. “4T reconoce a pueblos indígenas y afromexicanos: Claudia Sheinbaum”. Disponible en <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2025/7/6/4t-reconoce-pueblos-indigenas-afromexicanos-claudia-sheinbaum-712878.html>



“Es uno de los grandes logros y hay que seguir trabajando”, afirmó la mandataria, agregando que estas acciones **van acompañadas de algo muy simbólico: el ‘perdón’ por las atrocidades que cometió el Estado mexicano en el pasado.** Sheinbaum también resaltó que **hasta la 4T llega la historia y el reconocimiento del origen de los pueblos**, además de recordar que **el presidente de la Corte es de origen indígena**, lo que refuerza la inclusión y representación en los espacios de poder.⁷

De manera precisa el Primer Informe de la Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, señala:

j. Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas

La grandeza cultural y la presencia viva de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas fueron reconocidas como parte esencial del proceso de transformación de la República. Se asumió como principio rector su reconocimiento como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como titulares del inalienable derecho a la libre determinación, conforme al marco jurídico nacional e instrumentos internacionales en la materia. Este enfoque profundizó la transición hacia un modelo basado en el respeto a su autonomía, instituciones propias y formas de vida comunitaria, dejando atrás las políticas integracionistas, paternalistas y discriminatorias que prevalecieron durante décadas.

En este contexto, se promovió una visión de Estado pluricultural e incluyente, en la que la diversidad cultural es un valor constitutivo de la Nación. Para avanzar hacia una sociedad justa y plural, se garantizó el

⁷ Samantha Lamas. Crónica. “Es uno de los grandes logros de la 4T: Sheinbaum destaca avances históricos para pueblos indígenas y afromexicanos”. Disponible en <https://www.cronica.com.mx/nacional/2025/09/02/es-uno-de-los-grandes-logros-de-la-4t-sheinbaum-destaca-avances-historicos-para-pueblos-indigenas-y-afromexicanos/>



respeto de sus derechos colectivos, preservando su riqueza cultural, lingüística y conocimientos ancestrales. Con el propósito de establecer un marco normativo coherente para el ejercicio efectivo de sus derechos. ...

Los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas como Sujetos de Derecho Público

La armonización de las constituciones y demás disposiciones legales del Estado mexicano, representa un paso decisivo para garantizar la aplicación plena de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos. Un marco legal coherente permite superar vacíos y contradicciones normativas, facilitando el reconocimiento efectivo de estos derechos en todos los ámbitos de la vida pública y privada. Asimismo, contribuye a consolidar un verdadero Estado pluricultural, donde la diversidad cultural es valorada como pilar fundamental de la Nación. El impulso de un marco legal unificado y respetuoso de esta diversidad promueve una mayor certeza jurídica, así como la paz y la justicia social necesarias para avanzar hacia un desarrollo más justo y sostenible.

En específico, en el apartado de “Planes de Justicia”, se ha consolidado el derecho al reconocimiento de derechos colectivos, como se muestra a continuación:

Los Planes de Justicia y Desarrollo Regional constituyen un nuevo paradigma en la relación entre el Estado mexicano y los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. Más que instrumentos de política pública, se configuran como mecanismos de reparación histórica y transformación territorial, al reconocer a los pueblos como sujetos de derecho público. Su construcción e implementación, a través de 17 Planes vigentes y seis en fase diagnóstica, ha permitido impulsar el ejercicio



efectivo de los derechos colectivos mediante procesos participativos e integrales con enfoque territorial, que parten de sus prioridades, contextos y formas de organización. La relevancia de estos planes radica en su capacidad de articular acciones interinstitucionales, visibilizar demandas históricamente ignoradas y fortalecer la autonomía, la gobernanza y los proyectos comunitarios, en diálogo permanente con sus sistemas normativos, cosmovisiones y prioridades comunitarias y regionales.

Para garantizar la participación y representación de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en la toma de decisiones sobre sus prioridades de desarrollo regional y comunitario, se dio continuidad a los 17 Planes de Justicia y Desarrollo Regional iniciados en la pasada administración federal. A través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), se dictaminó la procedencia jurídica de los Decretos de resarcimiento, restitución, titulación y, en su caso, reconocimiento como propiedad colectiva o comunal tradicional de la siguiente forma:

- *DECRETO de resarcimiento, restitución y titulación de 1,485-30-58 hectáreas de tierras como propiedad comunal tradicional a favor de la comunidad indígena de Guasachique, perteneciente al Pueblo Tarahumara (Rarámuri/Ralámuli) ubicados en el municipio de Balleza, estado de Chihuahua. DOF 20/12/2024.*
- *DECRETO por el que se titula la superficie de 693-44-96 hectáreas de tierras como propiedad comunal tradicional a la comunidad indígena de Bosques de San Elías Repechique, perteneciente al Pueblo Rarámuri/Ralámuli (Tarahumara), del estado de Chihuahua. DOF 20/12/2024.*



- *DECRETO por el que se reconoce y confirma la posesión legítima a la Comunidad Wixárika (Huichol) de San Sebastián Teponahuaxtlán y su anexo Tuxpan, sobre una superficie de 5,956-36-54.474 hectáreas. DOF 08/05/2025.*
- *DECRETO por el que se reconoce y titula a la Comunidad Indígena de Mesa Colorada, perteneciente al Pueblo Ódami (Tepehuano del Norte) del estado de Chihuahua, como propiedad comunal tradicional del predio denominado "Rancho las Agujas". DOF 19/05/2025.*
- *DECRETO por el que se reconoce y titula a la Comunidad de Mogótavo, perteneciente al Pueblo Rarámuri/Ralámuli (Tarahumara) del estado de Chihuahua, como propiedad comunal tradicional de una fracción del predio denominado "Mesa de la Barranca, hoy Cinco Hermanos", ubicado en el municipio de Urique, estado de Chihuahua. DOF 19/05/2025.*

Como fruto del trabajo coordinado en el marco de los Planes de Justicia de los Pueblos Wixárika, Náayeri, O'dam o Au'dam y Mexikan que buscan reforzar las acciones para la salvaguarda del ecosistema de las comunidades indígenas y garantizar su derecho a la propiedad comunal, el 12 de julio de 2025, en la 47 sesión del Comité del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), celebrada en París, Francia, la Ruta Wixárika por los Sitios Sagrados hasta Wirikuta (Tatehuarí Huajuyé), fue integrada a la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. La Ruta Wixárika comprende un paisaje cultural de 20 enclaves que abarcan más de 500 km, la cual inicia en la Sierra Huichol y concluye en Wirikuta, ubicado en el desierto de Chihuahua, con lugares y sitios sagrados adicionales en Jalisco, Nayarit y Durango. Además, en 2025, se continuó el impulso de seis nuevos Planes de Justicia y Desarrollo Regional, que se encuentran en fase diagnóstica y



corresponden a las regiones de: 1) Montaña de Guerrero; 2) Mixteca Baja y Alta de Tlaxiaco, Oaxaca; 3) Afromexicano de Guerrero y Oaxaca; 4) Mazahua del Estado de México; 5) P'urhépecha de Michoacán, y 6) Otomí del Valle del Mezquital de Hidalgo...

- Programa Institucional 2025–2030, del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)

El 29 de agosto de 2025, en el Diario Oficial de la Federación expide el Programa Institucional del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, como el instrumento mediante el cual esta entidad orientará sus acciones para garantizar el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, en concordancia con lo establecido por el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de septiembre de 2024, que los reconoce como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio⁸.

En dicho Programa se señala que en México, el reconocimiento de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas como sujetos de derecho público, tal como lo dispone la Reforma al artículo 2o. Constitucional, representa un avance histórico hacia el pleno ejercicio de sus derechos colectivos, en especial el de libre determinación, que ejercen a través de su autonomía. Este reconocimiento establece un conjunto de deberes para el Estado Mexicano a garantizar e implementar el desarrollo y el bienestar integral de dichos Pueblos y

⁸ Diario Oficial de la Federación. Edición vespertina. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5766963&fecha=29/08/2025#gsc.tab=0



Comunidades, así como proteger y promover los derechos específicos de las mujeres, la niñez, la adolescencia y juventudes indígenas y afromexicanas.

Dicho reconocimiento afirma su existencia como pueblos con identidad propia, territorio, historia, sistemas normativos y formas de organización social, política, económica y cultural y sienta las bases para su participación efectiva en la vida pública del país, en condiciones de igualdad y respeto a su diversidad. ***Al reconocerlos como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, se favorece la existencia de mecanismos legales y administrativos que permiten ejercer sus funciones de gobierno, administración de recursos y definiciones de desarrollo de manera autónoma. De esta manera, se camina de la mano con los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para la construcción de una República democrática, justa, honesta, libre, participativa, responsable y pluricultural.***⁹

- Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas

Un instrumento fundamental es el CNPCIA ya que identifica plenamente a las comunidades indígenas y afromexicanas y con ello su reconocimiento implícito, como sujetos de derechos.

En fecha 29 de agosto de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se expide el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas”, que en su justificación señala que en el marco de la transformación de la vida pública impulsada por el Gobierno de

⁹ Ídem.



México, el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (el Catálogo) contribuirá al pleno reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, así como al ejercicio de sus derechos, entre los que destaca la libre determinación, que incluye la reconstitución política de sus pueblos y la protección y defensa de sus tierras, territorios y recursos naturales.

Así mismo, como antecedente evocó a al Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en los siguientes términos¹⁰:

Que el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en su artículo 1, establece lo siguiente:

"Artículo 1

1. *El presente Convenio se aplica:*
 - a) ...
 - b) *a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica,*

¹⁰ Diario Oficial de la Federación. ACUERDO POR EL QUE SE EXPIDE EL CATÁLOGO NACIONAL DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5735635&fecha=09/08/2024#gsc.tab=0



conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. *La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.*

3. *..."*

Que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en sus artículos 2, 5 y 9, establece lo siguiente:

"Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

"Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado."

"Artículo 9

Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo."



Que la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en sus artículos I, numeral 2, III, VIII, y XIII, numerales 1 y 3, establece lo siguiente:

"Artículo I.

1...

2. La autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica la presente Declaración. Los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena."

"Artículo III.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

"Artículo VIII. Derecho a pertenecer a pueblos indígenas

Las personas y comunidades indígenas tienen derecho de pertenecer a uno o varios pueblos indígenas, de acuerdo con la identidad, tradiciones, costumbres y sistemas de pertenencia de cada pueblo. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo."

"Artículo XIII. Derecho a la identidad e integridad cultural

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a su propia identidad e integridad cultural y a su patrimonio cultural, tangible e intangible, incluido el histórico y ancestral, así como a la protección,



preservación, mantenimiento y desarrollo de dicho patrimonio cultural para su continuidad colectiva y la de sus miembros, y para transmitirlo a las generaciones futuras.

2...

3. Los pueblos indígenas tienen derecho a que se reconozcan y respeten todas sus formas de vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones, formas de organización social, económica y política, formas de transmisión del conocimiento, instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas, reconociendo su interrelación, tal como se establece en esta Declaración."¹¹

A febrero de 2025, se han identificado 70 Pueblos Indígenas y el Pueblo Afromexicano, los cuales se distribuyen en 16,114 comunidades (15,600 indígenas, 444 afromexicanas y 70 pluriculturales) ubicadas en 1,393 municipios de 28 entidades federativas, a las cuales se les ha acreditado su personalidad jurídica de conformidad con el Artículo 2o. Constitucional.¹²

Así mismo, en fecha 21 de febrero de 2025 en el Diario Oficial de la Federación se publicó un “Acuerdo por el que se actualiza el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, expedido y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2024”¹³, en el cual señala en su segundo resolutivo que la actualización tiene efectos declarativos y no constitutivos, atendiendo a que, en términos de lo dispuesto por los artículos 2o.

¹¹ Idem.

¹² Diario Oficial de la Nación. ACUERDO POR EL QUE SE EXPIDE EL PROGRAMA INSTITUCIONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 2025-2030. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5766963&fecha=29/08/2025

¹³ Diario Oficial de la Nación. ACUERDO POR EL QUE SE ACTUALIZA EL CATÁLOGO NACIONAL DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, EXPEDIDO Y PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 09 DE AGOSTO DE 2024. Disponible en https://catalogo.inpi.gob.mx/wp-content/uploads/2024/08/2025_02_21_MAT_inpi.pdf



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; III y IX de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros instrumentos jurídicos, **es un derecho de los propios pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas definir su condición política y su carácter jurídico, en ejercicio de su libre determinación y autonomía.**

Dicho esfuerzo también ha permitido clasificar a 12,306 comunidades nucleares; es decir, aquellas conformadas por un solo asentamiento humano; y 3,808 extensas, donde además de su cabecera comunitaria, concentran varios asentamientos que conviven y establecen una sinergia comunitaria propia en términos sociopolíticos, económicos y culturales. De igual manera, los Pueblos Nahua, Otomí, Mixteco, Tsotsil, Maya, Zapoteco, Tseltal, Totonaco, Ch'ol y Afromexicano, concentran el 73.35% de las comunidades registradas. A su vez, también se han identificado 132 regiones y 121 subregiones indígenas, definidas como espacios territoriales donde las comunidades pueden reconfigurarse como Pueblo Indígena o Afromexicano, que comparten especificidades geográficas y se vinculan por factores identitarios y culturales, bajo los cuales es factible la creación de redes comunitarias o la interacción intercomunitaria.¹⁴

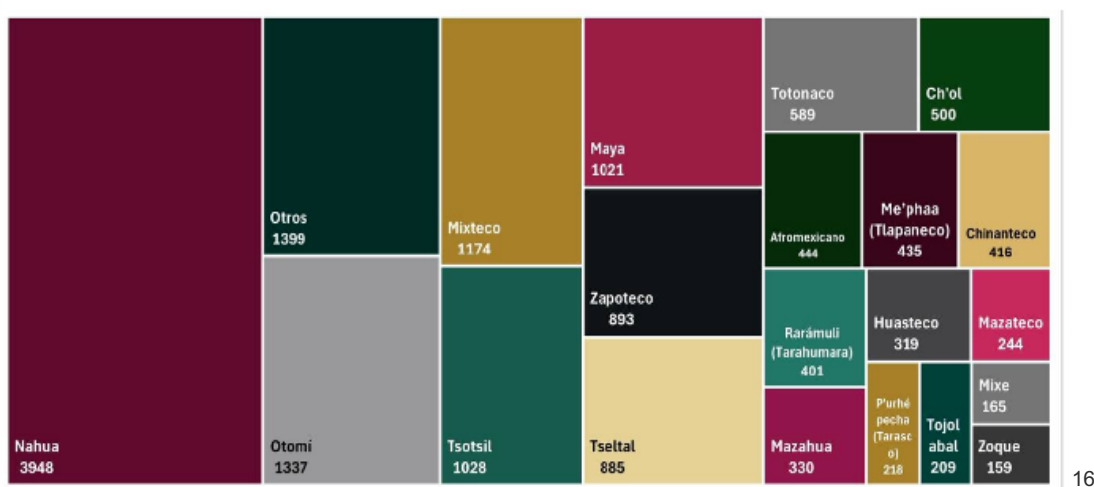
El CNPCIA constituye un instrumento fundamental para la implementación efectiva de los derechos colectivos reconocidos en la Reforma Constitucional al artículo 2o., al permitir la identificación oficial de los sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su existencia garantiza que las políticas públicas, los mecanismos de participación, las consultas y la asignación de recursos se realicen con base en el principio de libre determinación y pertinencia cultural, respetando la diversidad territorial, lingüística y organizativa de cada

¹⁴ Idem.



pueblo y comunidad. Asimismo, contribuye a fortalecer la acción del Estado en el reconocimiento pleno de los derechos a la autonomía, territorio, representación y participación en los asuntos que les atañen, asegurando que ningún pueblo sea excluido o invisibilizado en el ejercicio de sus derechos constitucionales.¹⁵

Total de comunidades por Pueblo Indígena y Afromexicano



16

2) Posicionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La reforma constitucional respecto del reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, ya ha sido aplicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis de la Segunda Sala:

LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL. ES CONSTITUCIONAL QUE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEMANDEN LA ENTREGA DE LOS

¹⁵ Idem.

¹⁶ Fuente: INPI. Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. 2025. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5766963&fecha=29/08/2025#gsc.tab=0



RECURSOS PRESUPUESTALES PARA SU ADMINISTRACIÓN DIRECTA (ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

Hechos: En un juicio de derecho indígena, una Agencia Municipal demandó al Municipio al que territorialmente pertenece la entrega de determinados recursos federales del ejercicio fiscal 2022 y subsecuentes, así como su administración directa. La actora obtuvo sentencia favorable para que el Municipio le entregara las partidas presupuestales correspondientes. En el amparo directo promovido por el Municipio demandado, el Tribunal Colegiado de Circuito estimó que la entrega de una parte del presupuesto del Municipio a dicha Agencia, para que lo administre en forma directa, compromete la libre hacienda municipal tutelada por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. La Agencia Municipal interpuso recurso de revisión y durante su trámite sobrevino el decreto que reformó el artículo 2o. constitucional, en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2024.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no existe invasión a la hacienda municipal cuando alguna comunidad indígena o afromexicana asentada en el territorio en el que ejerce su gobierno algún Ayuntamiento, le demanda la entrega de recursos presupuestales para administrarlos directamente.



*Justificación: **Con la reforma constitucional referida se reconoció a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con capacidad para administrar directamente asignaciones presupuestales.** El artículo 2o., apartado B, fracción XV, párrafo segundo, constitucional, establece que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las entidades federativas y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, deberán establecer las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos, para que los pueblos y las comunidades indígenas las administren y ejerzan conforme a las leyes de la materia. Por su parte, en los artículos tercero, cuarto y quinto transitorios del decreto mencionado se vinculó al Congreso de la Unión para que en un plazo de 180 días a partir de su entrada en vigor, expidiera la ley general de la materia y armonizara el marco jurídico correspondiente. También se ordenó al Poder Ejecutivo Federal realizar las reformas a las disposiciones administrativas aplicables, y a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, efectuar las adecuaciones normativas que aseguren la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos. Por tanto, mientras el Congreso de la Unión no expida la legislación general, este deber se sustituye con la asignación de los recursos que la Cámara de Diputados determine anualmente en ejercicio de las facultades que en materia de programación del gasto público le corresponden, y conforme a los montos que se establezcan en el presupuesto de*



egresos de la Federación respectivo, en beneficio directo de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos. Como el artículo 2o. constitucional no especifica qué tipo de recursos son los que podrán administrar directamente dichos pueblos y comunidades, ni cómo serán etiquetados, calendarizados y fiscalizados, entre otras cuestiones, el manejo de tales aspectos –mientras no se expida la legislación general– es responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal, quien durante el ejercicio fiscal de 2025 ya se ha hecho cargo de instrumentar los procedimientos para dispersar los recursos respectivos, pues las evidentes necesidades económicas de esos sectores de la población no pueden quedar a expensas de la actividad del legislador secundario.¹⁷

Es decir, se aplica la Constitución Federal respetando y reconociendo que los pueblos y comunidades indígenas cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, y en consecuencia sujetos de derechos.

3) Impacto presupuestal de la Iniciativa

No cuenta con impacto presupuestal, ya que, los procedimientos administrativos de donación o enajenación ya se encontraban previstos en la Ley, solo se extendió el alcance de los mismos, a favor de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tomando como fundamento la reforma constitucional del 30 de septiembre de 2024.

¹⁷ Esta tesis se publicó el viernes 15 de agosto de 2025 a las 10:23 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



4) Objetivo de la Iniciativa

Derivado de la reforma constitucional al artículo 2, en los que se reconoce personalidad jurídica y patrimonio propios a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, dichos sujetos de derecho tienen la facultad de recibir en donación para beneficio del pueblo o comunidad que conforman, bienes del sector público, cuyos alcances de esta Ley, solamente en orden decreciente llegaban hasta los municipios, por lo cual se pretende hacer efectivo el derecho reconocido constitucionalmente.

5) Cuadro Comparativo

A efecto de mejor proveer, se proponen los siguientes cambios:

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	
DICE:	DEBE DECIR:
ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por: I a IV ... V.- Instituciones públicas: los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; las dependencias y entidades de las administraciones públicas Federal, de las entidades federativas y municipales; las unidades	ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por: I a IV ... V.- Instituciones públicas: los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; las dependencias y entidades de las administraciones públicas Federal, de las entidades federativas, de los municipios, de los



administrativas de la Presidencia de la República y las instituciones de carácter federal o local con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las Constituciones de las entidades federativas; VI a IX ...	pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las instituciones de carácter federal o local con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las Constituciones de las entidades federativas; VI a IX ...
ARTÍCULO 28.- La Secretaría y las demás dependencias administradoras de inmuebles tendrán en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades siguientes: I a X ... XI. Suscribir bases de colaboración y convenios con las demás dependencias y con las entidades; convenios de colaboración con los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y con los órganos de carácter federal con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;	ARTÍCULO 28.- La Secretaría y las demás dependencias administradoras de inmuebles tendrán en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades siguientes: I a X ... XI. Suscribir bases de colaboración y convenios con las demás dependencias y con las entidades; convenios de colaboración con los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y con los órganos de carácter federal con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y convenios de concertación con personas físicas o morales de los sectores privado y social, a fin de conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones que en materia inmobiliaria están a su cargo; XII a XIII	acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como convenios de concertación con personas físicas o morales de los sectores privado y social, a fin de conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones que en materia inmobiliaria están a su cargo; XII a XIII
ARTÍCULO 29.- Corresponden a la Secretaría, además de las atribuciones que le confiere el artículo anterior, las siguientes: I a XVIII ... XIX.- Planear y ejecutar las obras de construcción, reconstrucción, rehabilitación, conservación y demolición de los inmuebles federales compartidos por varias instituciones públicas y utilizados como oficinas	ARTÍCULO 29.- Corresponden a la Secretaría, además de las atribuciones que le confiere el artículo anterior, las siguientes: I a XVIII ... XIX.- Planear y ejecutar las obras de construcción, reconstrucción, rehabilitación, conservación y demolición de los inmuebles federales compartidos por varias instituciones públicas y utilizados como oficinas



administrativas, y las demás que realice en dichos bienes el Gobierno Federal por sí o en cooperación con otros países, con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como con entidades o con los particulares; XX a XXII ...	administrativas, y las demás que realice en dichos bienes el Gobierno Federal por sí o en cooperación con otros países, con los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas así como con entidades o con los particulares; XX a XXII ...
ARTÍCULO 59.- Están destinados a un servicio público, los siguientes inmuebles federales: I a III ... IV.- Los destinados al servicio de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o de sus respectivas entidades paraestatales; V a VII ...	ARTÍCULO 59.- Están destinados a un servicio público, los siguientes inmuebles federales: I a III ... IV.- Los destinados al servicio de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y convenios de concertación con personas o de sus respectivas entidades paraestatales; V a VII ...
ARTÍCULO 84.- Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no	ARTÍCULO 84.- Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no



sean de uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

I...

II. Permuta con las entidades; los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o con sus respectivas entidades paraestatales, o con los particulares, respecto de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;

III a IX ...

X. Donación a favor de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, o de sus respectivas entidades paraestatales, a fin de que utilicen los inmuebles en servicios públicos locales, fines educativos o de asistencia social; para obtener fondos a efecto de aplicarlos en el financiamiento, amortización o construcción de obras públicas, o para

sean de uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

I...

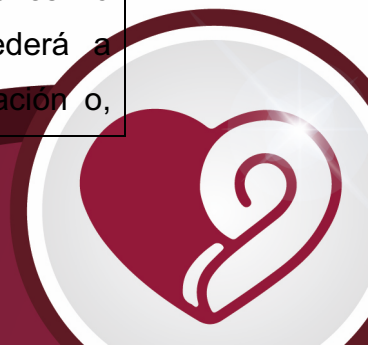
II. Permuta con las entidades; los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, **los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas**, o con sus respectivas entidades paraestatales, o con los particulares, respecto de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;

III a IX ...

X. Donación a favor de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, **de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas**, o de sus respectivas entidades paraestatales, a fin de que utilicen los inmuebles en servicios públicos locales, fines educativos o de asistencia social; para obtener fondos a efecto de aplicarlos en el



promover acciones de interés general o de beneficio colectivo; XI a XV	financiamiento, amortización o construcción de obras públicas, o para promover acciones de interés general o de beneficio colectivo; XI a XV
ARTÍCULO 91.- En los casos en que el Gobierno Federal descentralice funciones o servicios a favor de los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, y determine la transmisión del dominio de los inmuebles federales utilizados en la prestación de dichas funciones o servicios, la Secretaría procederá a celebrar los contratos de donación o, en su caso, de cesión gratuita de	ARTÍCULO 91.- En los casos en que el Gobierno Federal descentralice funciones o servicios a favor de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, o de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y determine la transmisión del dominio de los inmuebles federales utilizados en la prestación de dichas funciones o servicios, la Secretaría procederá a celebrar los contratos de donación o,



derechos posesorios.	en su caso, de cesión gratuita de derechos posesorios.
ARTÍCULO 99.- No se requerirá intervención de notario en los casos siguientes: I... II.- Donaciones de la Federación a favor de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y de sus respectivas entidades; III a VI ... VII.- Donaciones que realicen los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, o sus respectivas entidades paraestatales, a favor de entidades, para la realización de las actividades propias de su objeto; VIII a X	ARTÍCULO 99.- No se requerirá intervención de notario en los casos siguientes: I... II.- Donaciones de la Federación a favor de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y de sus respectivas entidades; III a VI ... VII.- Donaciones que realicen los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, o sus respectivas entidades paraestatales, a favor de entidades, para la realización de las actividades propias de su objeto; VIII a X



ARTÍCULO 106.- Si estuvieran alojadas en un mismo inmueble federal oficinas administrativas de diferentes instituciones públicas y se hubiere programado la realización de obras, así como previsto los recursos presupuestarios necesarios, dichas instituciones públicas se sujetarán a las normas siguientes:

I a IV ...

...

En el caso de que sean ocupantes los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, las dependencias y entidades de las administraciones públicas de las entidades federativas y municipales o las instituciones de carácter federal o local con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las Constituciones de los Estados, para los efectos previstos en las fracciones I y III del presente artículo, dichas instituciones participarán con los recursos necesarios en relación

ARTÍCULO 106.- Si estuvieran alojadas en un mismo inmueble federal oficinas administrativas de diferentes instituciones públicas y se hubiere programado la realización de obras, así como previsto los recursos presupuestarios necesarios, dichas instituciones públicas se sujetarán a las normas siguientes:

I a IV ...

...

En el caso de que sean ocupantes los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, las dependencias y entidades de las administraciones públicas de las entidades federativas, municipales, **de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, o las instituciones de carácter federal o local con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las Constituciones de los Estados, para los efectos previstos en las fracciones I y III del presente artículo, dichas



directa con el espacio que ocupen de manera exclusiva en el inmueble de que se trate.	instituciones participarán con los recursos necesarios en relación directa con el espacio que ocupen de manera exclusiva en el inmueble de que se trate.
ARTÍCULO 120.-... El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los estados y los municipios, en su caso, administren, conserven y vigilen dichos bienes. ... En contra de los actos que emitan los gobiernos de los estados y, en su caso, de sus municipios, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y medios de defensa establecidos en la Ley	ARTÍCULO 120.-... El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los estados, los municipios, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en su caso, administren, conserven y vigilen dichos bienes. ... En contra de los actos que emitan los gobiernos de los estados, de sus municipios y, en su caso, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y



Federal de Procedimiento Administrativo.	medios de defensa establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
ARTÍCULO 121.- Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con los gobiernos de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios, deberán sujetarse a las siguientes bases: I a VIII	ARTÍCULO 121.- Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con los gobiernos de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios o los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, deberán sujetarse a las siguientes bases: I a VIII
ARTÍCULO 133.- Las dependencias y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, con aprobación expresa de su Oficial Mayor o equivalente, o del Comité de Bienes Muebles, en su caso, podrán donar bienes muebles de propiedad	ARTÍCULO 133.- Las dependencias y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, con aprobación expresa de su Oficial Mayor o equivalente, o del Comité de Bienes Muebles, en su caso, podrán donar bienes muebles de propiedad



federal que estén a su servicio, cuando ya no les sean útiles, a las entidades federativas, municipios, instituciones de salud, beneficencia o asistencia, educativas o culturales, a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias dependencias, a beneficiarios de algún servicio asistencial público, a las comunidades agrarias y ejidos y a entidades que los necesiten para sus fines, siempre que el valor de los bienes objeto de la donación, conforme al último párrafo de este artículo, no exceda del equivalente a diez mil Unidades de Medida y Actualización. Dicha donación se realizará conforme al procedimiento establecido en este Capítulo.

...

...

...

...

federal que estén a su servicio, cuando ya no les sean útiles, a las entidades federativas, municipios, **pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**,, instituciones de salud, beneficencia o asistencia, educativas o culturales, a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias dependencias, a beneficiarios de algún servicio asistencial público, a las comunidades agrarias y ejidos y a entidades que los necesiten para sus fines, siempre que el valor de los bienes objeto de la donación, conforme al último párrafo de este artículo, no exceda del equivalente a diez mil Unidades de Medida y Actualización. Dicha donación se realizará conforme al procedimiento establecido en este Capítulo.

...

...

...



	...
ARTÍCULO 137.- Las dependencias y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, podrán otorgar bienes muebles en comodato a entidades, a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como a instituciones de educación superior y asociaciones que no persigan fines de lucro, siempre y cuando con ello se contribuya al cumplimiento de programas del Gobierno Federal, lo que deberá ser objeto de acreditación y seguimiento por parte de la institución de que se trate.	ARTÍCULO 137.- Las dependencias y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, podrán otorgar bienes muebles en comodato a entidades, a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a instituciones de educación superior y asociaciones que no persigan fines de lucro, siempre y cuando con ello se contribuya al cumplimiento de programas del Gobierno Federal, lo que deberá ser objeto de acreditación y seguimiento por parte de la institución de que se trate.
ARTÍCULO 143.- Previamente a la celebración de los actos jurídicos a que se refiere el presente artículo en los que intervengan las dependencias, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y, en su caso, las entidades, corresponderá a	ARTÍCULO 143.- Previamente a la celebración de los actos jurídicos a que se refiere el presente artículo en los que intervengan las dependencias, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y, en su caso, las entidades, corresponderá a la



la Secretaría dictaminar:	Secretaría dictaminar:
I...	I...
II. El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda transmitir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, aportación, afectación o cualquier otro autorizado por esta Ley, salvo los casos de donaciones a título gratuito de inmuebles a favor de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales;	II. El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda transmitir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, aportación, afectación o cualquier otro autorizado por esta Ley, salvo los casos de donaciones a título gratuito de inmuebles a favor de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas , así como de sus respectivas entidades paraestatales;
III a V...	III a V...
VI. El valor de los inmuebles donados por la Federación a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, o a sus respectivas entidades paraestatales, cuando aquéllos se vayan a enajenar a título oneroso, salvo el caso de que la enajenación tenga por objeto la	VI. El valor de los inmuebles donados por la Federación a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios, a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas , o a sus respectivas entidades paraestatales, cuando aquéllos se vayan a enajenar a título



regularización de la tenencia de la tierra a favor de sus poseedores;	oneroso, salvo el caso de que la enajenación tenga por objeto la regularización de la tenencia de la tierra a favor de sus poseedores;
VII a XVI ...	VII a XVI ...
XVII. El valor de los inmuebles o el monto de la renta cuando los pretendan adquirir o tomar en arrendamiento los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios con cargo a recursos federales, con excepción de las participaciones en impuestos federales, y	XVII. El valor de los inmuebles o el monto de la renta cuando los pretendan adquirir o tomar en arrendamiento los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, y de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas , con cargo a recursos federales, con excepción de las participaciones en impuestos federales, y
XVIII ...	XVIII ...
...	...

Derivado de lo anterior someto a consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES,**



EN MATERIA DE DERECHOS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS.

Único. Se reforma la fracción V del artículo 2, se reforma la fracción XI del artículo 28, se reforma la fracción XIX del artículo 29, se reforma la fracción IV del artículo 59, se reforman las fracciones II y X del artículo 84, se reforma el artículo 91, se reforman las fracciones II y VII del artículo 99, se reforma el tercer párrafo del artículo 106, se reforma el segundo y cuarto párrafo del artículo 120, se reforma el primer párrafo del artículo 121, se reforma el primer párrafo del artículo 133, se reforma el artículo 137, y se reforman las fracciones II, VI y XVII del artículo 143, todos ellos de la Ley General de Bienes Nacionales, en materia de derechos de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

I a IV ...

V.- Instituciones públicas: los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; las dependencias y entidades de las administraciones públicas Federal, de las entidades federativas, **de los municipios, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;** las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las instituciones de carácter federal o local con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las Constituciones de las entidades federativas;

VI a IX ...



ARTÍCULO 28.- La Secretaría y las demás dependencias administradoras de inmuebles tendrán en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades siguientes:

I a X ...

XI. Suscribir bases de colaboración y convenios con las demás dependencias y con las entidades; convenios de colaboración con los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y con los órganos de carácter federal con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, **de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como** convenios de concertación con personas físicas o morales de los sectores privado y social, a fin de conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones que en materia inmobiliaria están a su cargo;

XII a XIII ...

...

ARTÍCULO 29.- Corresponden a la Secretaría, además de las atribuciones que le confiere el artículo anterior, las siguientes:

I a XVIII ...

XIX.- Planear y ejecutar las obras de construcción, reconstrucción, rehabilitación, conservación y demolición de los inmuebles federales compartidos por varias instituciones públicas y utilizados como oficinas administrativas, y las demás que realice en dichos bienes el Gobierno Federal por sí o en cooperación con otros países, con los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, **los**



pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas así como con entidades o con los particulares;

XX a XXII ...

ARTÍCULO 59.- Están destinados a un servicio público, los siguientes inmuebles federales:

I a III ...

IV.- Los destinados al servicio de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, de **los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, y convenios de concertación con personas o de sus respectivas entidades paraestatales;

V a VII ...

ARTÍCULO 84.- Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

I...

II. Permuta con las entidades; los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, **los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, o con sus respectivas entidades paraestatales, o con los particulares, respecto de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;

III a IX ...



X. Donación a favor de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, **de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, o de sus respectivas entidades paraestatales, a fin de que utilicen los inmuebles en servicios públicos locales, fines educativos o de asistencia social; para obtener fondos a efecto de aplicarlos en el financiamiento, amortización o construcción de obras públicas, o para promover acciones de interés general o de beneficio colectivo;

XI a XV ...

...

...

...

...

...

...

ARTÍCULO 91.- En los casos en que el Gobierno Federal descentralice funciones o servicios a favor de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, **o de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, y determine la transmisión del dominio de los inmuebles federales utilizados en la prestación de dichas funciones o servicios, la Secretaría procederá a celebrar los contratos de donación o, en su caso, de cesión gratuita de derechos posesorios.

ARTÍCULO 99.- No se requerirá intervención de notario en los casos siguientes:

I...



II.- Donaciones de la Federación a favor de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, **de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas**, y de sus respectivas entidades;

III a VI ...

VII.- Donaciones que realicen los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, **de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas**, o sus respectivas entidades paraestatales, a favor de entidades, para la realización de las actividades propias de su objeto;

VIII a X ...

...

ARTÍCULO 106.- Si estuvieran alojadas en un mismo inmueble federal oficinas administrativas de diferentes instituciones públicas y se hubiere programado la realización de obras, así como previsto los recursos presupuestarios necesarios, dichas instituciones públicas se sujetarán a las normas siguientes:

I a IV ...

...

En el caso de que sean ocupantes los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, las dependencias y entidades de las administraciones públicas de las entidades federativas, municipales, **de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas**, o las instituciones de carácter federal o local con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las Constituciones de los Estados, para los efectos previstos en las fracciones I y III del presente artículo, dichas instituciones participarán con los recursos necesarios



en relación directa con el espacio que ocupen de manera exclusiva en el inmueble de que se trate.

ARTÍCULO 120.-...

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los estados, los municipios, **los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, en su caso, administren, conserven y vigilen dichos bienes.

...

En contra de los actos que emitan los gobiernos de los estados, de sus municipios y, en su caso, **los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y medios de defensa establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ARTÍCULO 121.- Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con los gobiernos de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios o **los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, deberán sujetarse a las siguientes bases:

I a VIII ...

...

...



ARTÍCULO 133.- Las dependencias y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, con aprobación expresa de su Oficial Mayor o equivalente, o del Comité de Bienes Muebles, en su caso, podrán donar bienes muebles de propiedad federal que estén a su servicio, cuando ya no les sean útiles, a las entidades federativas, municipios, **pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**,, instituciones de salud, beneficencia o asistencia, educativas o culturales, a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias dependencias, a beneficiarios de algún servicio asistencial público, a las comunidades agrarias y ejidos y a entidades que los necesiten para sus fines, siempre que el valor de los bienes objeto de la donación, conforme al último párrafo de este artículo, no exceda del equivalente a diez mil Unidades de Medida y Actualización. Dicha donación se realizará conforme al procedimiento establecido en este Capítulo.

...

...

...

...

ARTÍCULO 137.- Las dependencias y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, podrán otorgar bienes muebles en comodato a entidades, a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, **a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, así como a instituciones de educación superior y asociaciones que no persigan fines de lucro, siempre y cuando con ello se contribuya al cumplimiento de programas del Gobierno Federal, lo que deberá ser objeto de acreditación y seguimiento por parte de la institución de que se trate.



ARTÍCULO 143.- Previamente a la celebración de los actos jurídicos a que se refiere el presente artículo en los que intervengan las dependencias, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y, en su caso, las entidades, corresponderá a la Secretaría dictaminar:

I...

II. El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda transmitir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, aportación, afectación o cualquier otro autorizado por esta Ley, salvo los casos de donaciones a título gratuito de inmuebles a favor de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, **de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, así como de sus respectivas entidades paraestatales;

III a V...

VI. El valor de los inmuebles donados por la Federación a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios, **a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, o a sus respectivas entidades paraestatales, cuando aquéllos se vayan a enajenar a título oneroso, salvo el caso de que la enajenación tenga por objeto la regularización de la tenencia de la tierra a favor de sus poseedores;

VII a XVI ...

XVII. El valor de los inmuebles o el monto de la renta cuando los pretendan adquirir o tomar en arrendamiento los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, y **de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, con cargo a recursos federales, con excepción de las participaciones en impuestos federales, y



XVIII ...

...

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de octubre de 2025.

ATENTAMENTE



DIP. FED. KARINA PEREZ POPOCA



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, EN MATERIA DE CONSULTA PREVIA, LIBRE, INFORMADA Y CULTURALMENTE ADECUADA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, ANTES DEL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES, PERMISOS, ASIGNACIONES O PRÓRROGAS QUE INVOLUCREN LA EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO DE AGUAS NACIONALES.

La que suscribe, Diputada Mirna Rubio Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXVI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, numeral 1, fracción 1, 7 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno la presente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, EN MATERIA DE CONSULTA PREVIA, LIBRE, INFORMADA Y CULTURALMENTE ADECUADA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, ANTES DEL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES, PERMISOS, ASIGNACIONES O PRÓRROGAS QUE INVOLUCREN LA EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO DE AGUAS NACIONALES.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La gestión del agua en México presenta una problemática que tiene un componente jurídico central: la ausencia de un mecanismo legal expreso en la Ley de Aguas Nacionales que garantice la participación vinculante de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en las decisiones sobre concesiones hídricas que afectan sus territorios. Esta omisión normativa ha generado una fractura entre el marco institucional de la gestión del agua y la realidad social de los territorios.

La Ley de Aguas Nacionales fue concebida en 1992 bajo un paradigma de regulación técnico-administrativa, en el cual el Estado asumía un rol centralizado en la distribución y aprovechamiento de las aguas nacionales. La figura de la concesión se estableció como instrumento primordial de acceso, asignando derechos de uso a particulares, empresas y entidades públicas. Sin embargo, este diseño original no reconocía a los pueblos indígenas como sujetos colectivos con derechos específicos sobre sus territorios ni sobre los bienes naturales de los que dependen para su subsistencia. Se trataba de un modelo de gestión vertical, en el que el

Estado otorgaba y administraba sin mecanismos formales de participación sustantiva de las comunidades.

Durante más de tres décadas, las sucesivas reformas a esta ley han sido parciales y fundamentalmente técnicas: ajustes a procedimientos administrativos, definiciones de competencias, mecanismos de control y asignación de recursos. Ninguna de estas reformas ha incorporado cambios sustantivos en materia de participación comunitaria o reconocimiento de derechos colectivos sobre el agua, el modelo concesional ha permanecido inalterado en su estructura, reproduciendo una relación asimétrica entre las comunidades que habitan los territorios con mayor disponibilidad hídrica y los actores económicos que concentran el control formal de las concesiones.

Esta asimetría tiene un correlato empírico contundente, de acuerdo con datos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), existen más de 59 mil concesiones hídricas vigentes en territorios donde habitan pueblos indígenas. De ellas, solo 16 están formalmente registradas a nombre de comunidades indígenas, lo que equivale a apenas 0.03% del total¹, este dato evidencia un patrón de exclusión estructural: mientras las comunidades indígenas han sido históricamente custodias de las cuencas, los manantiales y los ecosistemas hídricos, el marco legal las ha mantenido al margen de las decisiones sobre la distribución de un recurso vital para su existencia física, cultural y económica.

El impacto de esta exclusión se traduce en indicadores de desigualdad territorial que son difíciles de ignorar, este fenómeno evidencia una profunda contradicción: quienes habitan los territorios con mayor riqueza hídrica tienen menor acceso efectivo al recurso. Detrás de esta paradoja no hay causas naturales, sino una estructura legal que concentra derechos en unos cuantos actores y excluye sistemáticamente a las comunidades que habitan y conservan los territorios.

Este patrón estructural ha sido uno de los principales detonantes de conflictos socioambientales en México durante las últimas dos décadas, diversos proyectos hidráulicos y de infraestructura han enfrentado resistencia comunitaria organizada, procesos de movilización prolongados y litigios complejos precisamente porque se diseñaron y ejecutaron sin mecanismos previos de participación vinculante, casos emblemáticos como la presa El Zapotillo en Jalisco², el Acueducto Independencia en Sonora³, así como proyectos en Puebla, Morelos y Veracruz, revelan un patrón

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2020). *Informe especial sobre el derecho humano al agua y saneamiento de los pueblos indígenas en México*. México: CNDH. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-sobre-el-derecho-humano-al-agua-y-saneamiento-de-los-pueblos-indigenas>.

² Gobierno de México. (2023). *Plan de Justicia para los Pueblos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo*. Recuperado de <https://www.imdec.net/docs/Temaca/2021/PlanDeJusticia-PresaElZapotillo.pdf>

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). *Amparo en revisión 631/2012: Tribu Yaqui vs. Acueducto Independencia*. <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2013/amparo-no-6312012-acueducto-independencia>

recurrente: decisiones estatales centralizadas, resistencia comunitaria y judicialización prolongada. Estos conflictos no son episodios aislados, sino manifestaciones de un vacío normativo estructural que impide establecer reglas claras para la toma de decisiones sobre concesiones en territorios indígenas.

El costo de esta omisión no es solamente social y político, sino también económico e institucional, diversos estudios y análisis técnicos han documentado que los conflictos derivados de proyectos no consultados generan costos financieros significativamente superiores a los que implicaría un proceso previo de participación ordenado, mientras que un proceso de diálogo estructurado implica costos moderados y tiempos predecibles, la judicialización de proyectos por falta de consulta provoca retrasos de varios años, costos adicionales por indemnizaciones, rediseños y litigios, así como pérdida de legitimidad institucional para las autoridades involucradas.

Este escenario se agrava por un factor adicional: la distancia creciente entre la legislación hídrica vigente y la transformación constitucional y política que ha vivido el país en los últimos años, la estructura de la Ley de Aguas Nacionales no ha incorporado los nuevos parámetros jurídicos derivados de reformas constitucionales ni de la evolución institucional del Estado mexicano en materia de derechos de los pueblos indígenas, como resultado, el régimen jurídico hídrico opera con instrumentos conceptuales de los años noventa en un país que hoy reconoce formalmente a los pueblos indígenas y afromexicanos como actores con derechos plenos y con capacidad para incidir en las decisiones públicas que les afectan.

Este desfase histórico y jurídico es uno de los problemas más relevantes que enfrenta actualmente la política hídrica nacional, mientras que la legislación sectorial se mantiene anclada en un modelo de gestión vertical y concesional, la realidad política y social ha evolucionado hacia la exigencia de modelos de gobernanza participativa, intercultural y sostenible, esta tensión entre norma y realidad es precisamente la que genera una parte sustantiva de los conflictos hídricos en el país, porque las comunidades reclaman el ejercicio de derechos que el marco legal no les reconoce explícitamente en el sector hídrico.

La armonización de la Ley de Aguas Nacionales con el nuevo contexto político y social no es un asunto de conveniencia política, sino una necesidad institucional impostergable, incorporar de manera expresa la obligación de garantizar procesos previos de participación y consulta en el otorgamiento de concesiones en territorios indígenas no crea un nuevo derecho: reconoce una realidad ya instalada y otorga seguridad jurídica a todos los actores involucrados, desde las comunidades hasta las autoridades y concesionarios, asimismo representa una herramienta eficaz para

reducir litigios, prevenir conflictos y construir relaciones más estables y equitativas en torno a un recurso estratégico.

En términos estrictamente legislativos, este cambio no implica un rediseño estructural de la política hídrica ni la creación de nuevas cargas presupuestales, lo que propone es llenar un vacío normativo que hoy debilita la seguridad jurídica de las decisiones sobre concesiones de agua y que deja a las comunidades en una posición de vulnerabilidad estructural, incluir esta disposición en el artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales, que contiene los principios rectores de la política hídrica nacional, asegura la unidad de materia, evita la fragmentación normativa y fortalece la coherencia interna de la ley, sin generar redundancias ni sobre-regulación.

En síntesis lo que busca atender esta iniciativa no es simplemente la ausencia de un procedimiento administrativo, sino la existencia de un vacío estructural que perpetúa desigualdades históricas, alimenta conflictos territoriales, genera ineficiencia institucional y mantiene al marco legal hídrico desfasado frente a la realidad constitucional contemporánea, reformar la Ley de Aguas Nacionales para incorporar la obligación de garantizar la participación y la consulta previa de los pueblos indígenas y afromexicanos es, por tanto, una medida necesaria para cerrar esa brecha entre el derecho y la realidad, y para construir un sistema hídrico más justo, equitativo y sostenible para toda la Nación.

La obligación de garantizar la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en materia de gestión hídrica no surge como una innovación legislativa, sino como un mandato jurídico expreso derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, la presente reforma al artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales tiene como objetivo dar cumplimiento efectivo a este entramado normativo superior, armonizando la legislación secundaria con la jerarquía constitucional y convencional vigente.

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la base axial de todo el sistema jurídico mexicano en materia de derechos humanos, este precepto reconoce que todas las personas gozarán de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, establece la obligación de aplicar la interpretación más favorable a la persona cuando existan dudas sobre el alcance normativo, mediante el principio pro-persona, en el contexto de la gestión hídrica, este mandato implica que, frente a un vacío normativo en la Ley de Aguas Nacionales respecto de la consulta previa indígena, el legislador no puede

permanecer pasivo: debe armonizar la ley para que refleje y materialice la obligación constitucional preexistente.

Por su parte el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, tras la reforma de septiembre de 2024, representa un cambio estructural sin precedentes en el diseño institucional del Estado mexicano, a través de esta reforma, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas fueron reconocidos como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, consolidando un nuevo modelo de relación jurídica con el Estado, este reconocimiento no es meramente declarativo: conlleva obligaciones específicas para el legislador y las autoridades administrativas, entre ellas destaca la obligación de realizar procesos de consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada antes de adoptar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar sus territorios, recursos naturales, instituciones y formas de vida, la concesión de aguas nacionales, al implicar decisiones sobre un recurso natural esencial para su subsistencia, forma parte del núcleo duro de este mandato constitucional. Omitir esta consulta es, por tanto, una violación directa del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformado.

Así mismo el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ refuerza esta obligación al reconocer el derecho humano al agua en términos de acceso, disposición y saneamiento suficiente, salubre, aceptable y asequible, y al imponer al Estado la obligación de garantizarlo de manera efectiva, a partir de la reforma de 2024, este derecho adquirió un matiz diferenciado, al vincularse expresamente con la protección prioritaria de grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para estas comunidades, el agua no constituye únicamente un recurso material, sino un elemento identitario, espiritual, cultural y territorial, negarles el derecho a participar en las decisiones sobre la explotación de las cuencas de las que dependen equivale a vaciar de contenido la dimensión colectiva del derecho humano al agua.

Es así que el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ establece que la planeación democrática del desarrollo nacional debe realizarse con perspectiva intercultural, garantizando la participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la definición de las políticas públicas que les conciernen, dado que el agua es un recurso estratégico y su gestión está intrínsecamente ligada a la planeación nacional, regional y local, la omisión de mecanismos de consulta en la Ley de Aguas Nacionales contradice directamente

⁴ Congreso de la Unión. (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 2º. Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁵ Congreso de la Unión. (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 4º. Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁶ Congreso de la Unión. (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 26. Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

este mandato, la planeación hídrica no puede concebirse legítimamente sin la participación sustantiva de quienes habitan y gestionan los territorios hídricos.

Así también el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ reconoce la propiedad originaria de la Nación sobre tierras, aguas y recursos naturales, pero también establece que esta potestad no es absoluta ni discrecional: debe ejercerse con sujeción a los derechos humanos, a la función social de la propiedad y a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, la reforma constitucional de 2024 reforzó este mandato al reconocer de manera más clara la obligación estatal de proteger los territorios indígenas y de garantizar la participación de las comunidades en las decisiones relativas a sus recursos naturales, otorgar concesiones sobre aguas nacionales en territorios indígenas sin consulta constituye, en este contexto, un acto jurídicamente incompatible con el artículo 27 constitucional.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸, que regula el régimen municipal, también adquiere relevancia en este contexto, la reforma constitucional amplió la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida municipal y en los procesos de decisión local, reconociendo su derecho a intervenir en los asuntos que les afectan, dado que los municipios son los responsables de la prestación de servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, la ausencia de consulta indígena en decisiones de concesión impacta directamente su esfera competencial, garantizar la consulta previa en el régimen de concesiones hídricas fortalece, además, el federalismo cooperativo y la articulación territorial.

Este bloque constitucional se complementa con el Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030⁹, que no tiene rango constitucional pero sí representa un instrumento de planeación estratégica aprobado por la Cámara de Diputados. En este instrumento, el agua es concebida como un bien público cuya gestión debe realizarse bajo criterios de sustentabilidad, justicia social y participación comunitaria, el eje de Desarrollo Sustentable con Justicia Social y el transversal de Igualdad sustantiva y derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, establece que la planeación hídrica debe incorporar mecanismos efectivos de participación. La reforma propuesta materializa este mandato programático, fortaleciendo la coherencia entre el marco jurídico y la política pública nacional.

⁷ Congreso de la Unión. (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 27. Cámara de Diputados.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁸ Congreso de la Unión. (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 115. Cámara de Diputados.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁹ Gobierno de México. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030*. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG).
https://www.snieg.mx/Documentos/Programas/PND_2025-2030.pdf

Así mismo los principios constitucionales de derechos humanos constituyen el sustrato doctrinal que orienta esta reforma, el principio de indivisibilidad implica que no es posible garantizar el derecho individual al agua si simultáneamente se vulnera el derecho colectivo a la participación y a la consulta, el principio de interdependencia reconoce que el derecho al agua está íntimamente ligado a otros derechos fundamentales, como el derecho a la identidad cultural, al territorio y a la autodeterminación, el principio de progresividad impone al Estado la obligación de avanzar de manera constante en la protección de los derechos y prohíbe mantener normas regresivas o vacíos normativos frente a avances constitucionales ya consolidados, el principio de igualdad y no discriminación exige desmontar estructuras jurídicas que reproducen desigualdades históricas, como la exclusión estructural de los pueblos indígenas en la gestión hídrica. Finalmente, el principio pro persona obliga a adoptar la interpretación que maximice la protección de derechos cuando existan dudas interpretativas, lo que en este caso implica incluir de manera expresa la obligación de consulta en la ley secundaria.

A estos mandatos constitucionales se suma el bloque de convencionalidad internacional y la interpretación vinculante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 6, obliga a los Estados a consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente¹⁰, y en su artículo 15 reconoce su derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios¹¹, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en sus artículos 19 y 32, refuerza esta obligación al señalar que los Estados deberán obtener el consentimiento libre e informado antes de aprobar proyectos que afecten tierras, territorios o recursos¹², el Acuerdo de Escazú¹³, en vigor desde 2021, obliga al Estado mexicano a garantizar acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales, con especial énfasis en comunidades en situación de vulnerabilidad, incluyendo los pueblos indígenas.

El parámetro constitucional y convencional descrito no deja lugar a interpretaciones ambiguas: la consulta previa indígena en materia hídrica no es un acto discrecional, sino una obligación jurídica directa y exigible, la omisión actual en la Ley de Aguas

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, núm. 169, artículo 6. OIT. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

¹¹ Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, núm. 169, artículo 15. OIT. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

¹² Naciones Unidas. (2007). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, artículos 19 y 32. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>

¹³ Naciones Unidas. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*. En vigor desde 2021. <https://www.cepal.org/es/acuerdo-de-escazu>

Nacionales genera una discordancia normativa que debe ser subsanada mediante una reforma legislativa que armonice la ley con la Constitución y los tratados internacionales, al adicionar un párrafo al artículo 4, la iniciativa que se presenta no crea un derecho nuevo ni introduce obligaciones adicionales al marco superior: simplemente traduce en disposición legal operativa lo que ya es un mandato vinculante de mayor jerarquía, fortaleciendo con ello la seguridad jurídica, la coherencia normativa y la eficacia en la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.

Por su parte la jurisprudencia nacional ha consolidado un estándar robusto y progresivo respecto a la obligación estatal de garantizar la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada a los pueblos y comunidades indígenas ante cualquier medida administrativa o legislativa que pueda afectar directa o indirectamente los recursos naturales de los cuales dependen, en materia hídrica, este estándar adquiere un carácter reforzado, ya que la afectación al agua implica no solo un impacto económico, sino una amenaza estructural a la supervivencia.

Este desarrollo jurisprudencial se ha materializado con especial claridad en la Tesis Jurisprudencial 2030345¹⁴, que constituye un precedente vinculante en la materia, en esta tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar procesos de consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas antes de otorgar concesiones para la explotación industrial del agua, al reconocer que tales decisiones no pueden tomarse sin la participación efectiva de los pueblos originarios que habitan en las regiones hidrológicas afectadas, este criterio se vincula directamente con el artículo 2º constitucional y con el Convenio 169 de la OIT, que obligan al Estado a respetar los derechos de autodeterminación, al territorio y al uso preferente de los recursos naturales de los pueblos indígenas.

La jurisprudencia es clara al sostener que el agua no puede ser concebida únicamente como un recurso económico, sino que posee una dimensión cultural y espiritual esencial para la identidad de los pueblos originarios, por ello, cualquier acto administrativo que autorice su explotación debe estar precedido de un proceso de consulta culturalmente adecuado, la Tesis 2030345 convierte esta obligación en una regla jurídica de cumplimiento ineludible: sin consulta previa, no puede haber concesión válida, la consulta, en este sentido, no es un trámite accesorio, sino un presupuesto de legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos relacionados con el recurso hídrico.

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2025). *Tesis Jurisprudencial 2030345: Obligación de garantizar procesos de consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas en concesiones para explotación de agua*. Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2030345>

Este criterio fue desarrollado de manera complementaria en la Sentencia 33178¹⁵, que amplía la comprensión judicial del derecho a la consulta y del principio de precaución en materia ambiental e indígena, en dicha ejecutoria, la Suprema Corte reconoció que los pueblos y comunidades indígenas tienen interés legítimo para promover acciones de defensa jurídica aun cuando las concesiones de agua no se ubiquen físicamente dentro de su territorio inmediato, siempre que formen parte de la región hidrológica de la que dependen, esta interpretación amplía de forma sustantiva la tutela judicial efectiva y fortalece la protección de derechos colectivos en contextos donde los impactos ambientales no respetan fronteras geopolíticas estrictas.

La sentencia reafirma que la consulta indígena no puede ser sustituida por procedimientos administrativos generales ni por mecanismos de participación pública que no respeten las formas culturales de decisión de los pueblos, la simple realización de audiencias públicas o procesos de consulta ciudadana no satisface las obligaciones constitucionales y convencionales, porque el derecho a la consulta indígena tiene un carácter autónomo y debe realizarse de acuerdo con estándares específicos, la resolución también desarrolla una interpretación amplia del principio de precaución ambiental, al reconocer que la sola posibilidad de afectación a las fuentes de agua utilizadas por los pueblos indígenas activa el deber de consulta previa y la posibilidad de acudir a la justicia para detener proyectos que no cumplan con este estándar.

En este sentido, tanto la Tesis 2030345 como la Sentencia 33178 representan un cambio cualitativo en el enfoque jurisprudencial: la consulta deja de concebirse como un mecanismo limitado a decisiones que afectan directamente la tierra titulada y se extiende a cuencas y regiones hidrológicas que constituyen la base ecológica y cultural de la vida comunitaria indígena. Esto tiene implicaciones directas para el régimen concesional de aguas nacionales, que históricamente se ha otorgado bajo un paradigma centralizado y sin participación comunitaria efectiva.

Este estándar no opera en el vacío, la Suprema Corte de Justicia de la nación ya había sostenido en casos paradigmáticos como el Amparo en Revisión 631/2012 (Tribu Yaqui – Acueducto Independencia), registrado con el número digital 2005202¹⁶, que la consulta previa es un requisito de validez de los actos administrativos y que su omisión genera la nulidad de la concesión, en aquella ocasión, la Corte ordenó suspender la operación de un proyecto hidráulico al haberse otorgado sin consulta a las comunidades yaquis, estableciendo que la mera posibilidad de afectación activa el derecho a ser consultado.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024). *Sentencia 33178: Amparo en revisión 709/2023*. Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/33178>

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). *Amparo en Revisión 631/2012 (Tribu Yaqui – Acueducto Independencia)*, registro digital 2005202. Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx>

Este mismo razonamiento se reafirmó en el Amparo en Revisión 237/2014 (Eólicas del Sur)¹⁷, donde la Corte determinó que la obligación de consulta tiene aplicación directa, incluso cuando no exista legislación secundaria que la regule, de este modo, el máximo tribunal consolidó la idea de que el Convenio 169 de la OIT y el artículo 2 constitucional son auto aplicables y bastan por sí mismos para generar obligaciones vinculantes para el Estado.

La jurisprudencia internacional ha reforzado estos criterios, especialmente a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007)¹⁸, el Tribunal estableció que los pueblos indígenas tienen derecho no solo a ser consultados, sino a dar su consentimiento libre e informado cuando se trate de proyectos que impacten significativamente sus recursos naturales, en Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012)¹⁹, la Corte determinó que la consulta debe realizarse antes de adoptar cualquier decisión, debe ser de buena fe y con información completa, y que su omisión genera responsabilidad internacional.

De especial relevancia es la sentencia Pueblo U'wa vs. Colombia (2025)²⁰, que analizó actividades de aprovechamiento de recursos naturales sin consulta previa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que dicha omisión vulnera derechos fundamentales interconectados: al territorio, al agua, al medio ambiente sano, a la identidad cultural y a la participación política, además, reforzó que la protección del agua como bien común vital exige procedimientos reforzados de consulta y consentimiento cuando se trata de pueblos indígenas.

La convergencia de esta jurisprudencia nacional e internacional es inequívoca: la consulta previa indígena es un requisito indispensable para la validez de concesiones que afecten fuentes de agua y regiones hidrológicas; los pueblos indígenas tienen derecho a impugnar actos que los afecten incluso cuando la afectación no se ubica físicamente en su territorio inmediato; y la protección del agua como bien cultural, espiritual y vital exige estándares reforzados de participación y precaución.

La reforma propuesta al artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales no introduce un nuevo derecho, sino que traduce en norma legal expresa una obligación ya reconocida en la jurisprudencia mexicana e interamericana, al establecer que antes del otorgamiento de concesiones, permisos, asignaciones o prórrogas que involucren el uso o aprovechamiento de aguas nacionales en cuencas o regiones

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). *Amparo en Revisión 237/2014 (Eólicas del Sur)*. Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx>

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2024). *Caso Pueblo U'wa y sus miembros vs. Colombia*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 4 de julio de 2024. Serie C No. 530. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_530

hidrológicas de las que se benefician pueblos indígenas se debe garantizar la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, esta iniciativa da cumplimiento al parámetro de regularidad constitucional y convencional, fortalece la seguridad jurídica, reduce litigios y previene conflictos socioambientales.

El desarrollo doctrinal contemporáneo en materia de derechos indígenas, medio ambiente y recursos hídricos ha evolucionado en las últimas dos décadas hacia una comprensión profunda del agua como bien común y de la consulta indígena como un instrumento sustantivo de justicia ambiental y autodeterminación, esta transformación conceptual ha tenido reflejo normativo en diversas jurisdicciones de América Latina y en instrumentos internacionales, y constituye hoy uno de los pilares de la gobernanza ambiental democrática.

Desde la perspectiva doctrinal, el derecho al agua y el derecho a la consulta no se conciben como esferas independientes, sino como derechos interdependientes y complementarios. Doctrinarios como Raquel Yrigoyen Fajardo, James Anaya, Luis Rodríguez-Piñero y S. J. Rodríguez Garavito han sostenido que la participación indígena en la gestión de los recursos naturales no es una concesión estatal, sino una expresión del principio de libre determinación, el agua, en particular, no solo satisface necesidades físicas, sino que constituye un elemento estructurante de la identidad territorial, cultural y espiritual de los pueblos indígenas, de acuerdo con esta visión, la consulta previa no es un procedimiento administrativo más, sino un instrumento para garantizar la supervivencia de modos de vida ancestrales y asegurar justicia intergeneracional.

Autores latinoamericanos especializados en derecho ambiental como Sandra Hincapié, Natalia Greene, Andrés Sevilla y Enrique Leff han señalado que el modelo tradicional de gestión hídrica es incompatible con la realidad sociocultural de las comunidades indígenas, que conciben el agua como parte integral de un territorio vivo y no como un recurso susceptible de apropiación unilateral, en este sentido, la incorporación de mecanismos de consulta y participación previa fortalece la sustentabilidad ecológica, reduce la conflictividad social y promueve esquemas de gobernanza compartida.

Este enfoque doctrinal ha permeado en el derecho comparado, donde diversos países han adoptado marcos normativos que reconocen expresamente la consulta indígena en la toma de decisiones sobre recursos hídricos, convirtiéndola en una condición previa y vinculante para la autorización de concesiones o proyectos de infraestructura.

En Colombia, la Corte Constitucional ha desarrollado una sólida jurisprudencia sobre consulta previa en materia de recursos naturales, que ha sido incorporada a la legislación y reglamentación ambiental, a través de la llamada “Ruta

ComuniAgua”²¹, el Estado colombiano estableció procedimientos para que las comunidades indígenas y afrodescendientes participen de manera directa en la toma de decisiones sobre el uso, manejo y protección de fuentes de agua, esta ruta ha permitido reducir significativamente conflictos socioambientales y fortalecer las capacidades locales de gestión.

En Ecuador, la Constitución de Montecristi de 2008²² y la legislación subsecuente establecieron el agua como un bien nacional estratégico, inalienable y esencial para la vida, el país incorporó mecanismos de participación comunitaria y consulta obligatoria para cualquier proyecto que pueda afectar fuentes hídricas, además, se reconoce el derecho de la naturaleza (Pachamama) y el derecho de las comunidades a ser consultadas y dar su consentimiento libre e informado, esto ha permitido a comunidades indígenas ejercer un control real sobre el uso de sus fuentes hídricas y evitar concesiones incompatibles con su visión territorial.

En Perú, la Ley N° 29785 (Ley del Derecho a la Consulta Previa)²³ establece que toda medida administrativa o legislativa susceptible de afectar directamente a pueblos indígenas debe estar precedida de un proceso de consulta, esta ley ha sido aplicada en contextos hídricos, especialmente en zonas de cabecera de cuenca, donde las comunidades tienen un rol central en la protección de fuentes de agua que abastecen a amplios sectores de la población, la regulación peruana no limita la consulta a la propiedad formal de tierras, sino que incluye espacios tradicionales de uso y aprovechamiento colectivo.

En Bolivia, la Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley 300)²⁴ reconoce el agua como un elemento constitutivo de los sistemas de vida y establece que cualquier decisión que pueda afectar a las fuentes hídricas debe pasar por un proceso de participación y control social de las comunidades indígenas y campesinas, esta legislación incorpora un enfoque ecológico y cultural amplio, integrando el conocimiento ancestral como elemento sustantivo de la gestión hídrica.

²¹ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (s. f.). *Ruta ComuniAgua*. <https://www.minvivienda.gov.co/ruta-comuniagua>

²² Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial Suplemento 449. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>

²³ Congreso de la República del Perú. (2011). *Ley N.° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios*. Diario Oficial El Peruano. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/pi/archivos/Ley%20N%C2%B0%2029785.pdf>

²⁴ Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2012). *Ley N.° 300, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N300.xhtml>

Chile, en el marco del proceso de modernización de su Código de Aguas (2022)²⁵, incorporó el reconocimiento del agua como bien público de uso común y fortaleció los mecanismos de participación indígena en la definición de políticas hídricas, aunque no alcanzó a establecer un esquema obligatorio de consulta en todos los casos, sí consolidó el principio de participación reforzada y la priorización del uso humano y ecosistémico.

En conjunto, estas experiencias evidencian una tendencia regional clara: la consulta indígena en materia hídrica no solo es jurídicamente posible, sino técnicamente viable y operativamente eficaz, los países que han incorporado esta figura no han paralizado su desarrollo hidráulico ni industrial; al contrario, han reducido significativamente los litigios, mejorado la legitimidad de los proyectos y promovido relaciones más equilibradas entre el Estado, las comunidades y el sector productivo.

Desde la perspectiva comparada, México representa una anomalía normativa: a pesar de contar con un marco constitucional robusto, una jurisprudencia consolidada y obligaciones internacionales vinculantes, su legislación hídrica carece de una disposición expresa que garantice la consulta indígena como requisito para otorgar concesiones de agua, esta omisión no solo genera conflictos y litigios, sino que debilita la posición del propio Estado mexicano frente a sus obligaciones internacionales y frente a los estándares regionales.

Por último, tanto en la doctrina como en el derecho comparado, se reconoce que la consulta previa en materia hídrica tiene un carácter preventivo: evita daños irreversibles a ecosistemas, protege derechos culturales y ambientales, y mejora la efectividad de la gestión del recurso, la incorporación de esta figura en la legislación mexicana permitiría alinear al país con los estándares internacionales más avanzados, fortalecer la seguridad jurídica de las decisiones concesionales, reducir costos derivados de litigios prolongados y construir una relación más justa y democrática entre el Estado y los pueblos indígenas.

La iniciativa de reforma al artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales encuentra su justificación normativa en una necesidad estructural del orden jurídico mexicano: armonizar la legislación secundaria en materia hídrica con el marco constitucional reformado en 2024 y con los estándares internacionales vinculantes sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, esta armonización no constituye una innovación sustantiva, sino un acto de coherencia normativa, destinado a subsanar un vacío legal que ha generado, durante más de tres décadas, tensiones institucionales, conflictos sociales y vulneraciones sistemáticas de derechos.

²⁵ Congreso Nacional de Chile. (2022). *Ley N.º 21.435, que reforma el Código de Aguas*. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1174443>

El ordenamiento hídrico mexicano fue diseñado bajo una lógica concesional vertical en la que el Estado, a través de la autoridad del agua, detenta la facultad de otorgar concesiones, permisos, asignaciones y prórrogas sobre aguas nacionales sin requerir mecanismos previos de participación efectiva, este modelo, concebido en la década de 1990, resultaba funcional en un contexto institucional que no reconocía aún a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público ni contemplaba estándares reforzados de participación, sin embargo, la reforma constitucional de septiembre de 2024 modificó sustancialmente esta arquitectura al reconocer la personalidad jurídica y patrimonio propio de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y al reafirmar su derecho a la libre determinación y a la consulta previa, libre e informada frente a actos legislativos y administrativos que puedan afectar sus territorios, recursos y formas de vida.

En este contexto, mantener una legislación hídrica que no contemple expresamente la obligación de consulta indígena constituye una incongruencia normativa de gran magnitud, por un lado, el artículo 2º constitucional impone de manera directa y categórica el deber de consultar a los pueblos indígenas; por otro, la Ley de Aguas Nacionales permanece en silencio frente a esta obligación, lo que genera un vacío operativo que obstaculiza la aplicación efectiva del mandato constitucional, esta omisión no solo tiene consecuencias teóricas: en la práctica, ha derivado en actos administrativos que han sido impugnados, suspendidos o declarados inválidos por la ausencia de consulta, provocando incertidumbre jurídica tanto para las comunidades como para los concesionarios y la propia administración pública.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido enfática al establecer que el derecho a la consulta previa es un requisito de validez de los actos administrativos y legislativos, especialmente cuando se trata de proyectos que pueden afectar recursos naturales esenciales, la Tesis Jurisprudencial 2030345 y la Sentencia 33178 consolidaron este estándar: toda concesión hídrica que afecte cuencas o regiones utilizadas por pueblos indígenas debe ser precedida por un proceso de consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, y la falta de este proceso genera vicios de inconstitucionalidad e invalidez, esta línea ha sido reiterada en precedentes paradigmáticos como el caso del Acueducto Independencia y Eólicas del Sur, y se encuentra además reforzada por la jurisprudencia interamericana, que ha establecido la consulta como un derecho fundamental y una garantía de no regresividad.

Frente a esta realidad, el legislador no puede permanecer omiso, la técnica legislativa moderna exige que la legislación secundaria no contradiga, vacíe de contenido ni obstaculice la aplicación de normas constitucionales o convencionales, sino que las desarrolle de manera clara, precisa y operativa. Incorporar la obligación de consulta indígena directamente en el artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales responde a esta exigencia técnica, ya que se trata de una disposición ubicada en la

parte sustantiva de la ley, donde se fijan los principios rectores de la política hídrica nacional, esta ubicación asegura unidad de materia, coherencia interna, y coherencia.

Desde una perspectiva de derecho constitucional, la reforma propuesta fortalece el principio de supremacía constitucional, al traducir en norma expresa un mandato ya contenido en la Constitución, el legislador cumple con su deber de adecuar la legislación secundaria al bloque de constitucionalidad y convencionalidad, además, contribuye a garantizar el principio de efectividad de los derechos humanos, al otorgar herramientas normativas claras para que la autoridad del agua no pueda alegar lagunas legales como justificación para incumplir con sus obligaciones de consulta.

La incorporación de esta disposición no genera sobreerregulación ni fragmentación normativa, por el contrario, al ubicarla en el artículo 4, se evita dispersar la obligación en disposiciones reglamentarias secundarias o transitorias, fortaleciendo así la claridad, sistematicidad y certeza jurídica, esta precisión es fundamental, ya que permite a todos los actores conocer con claridad las condiciones legales bajo las cuales se otorgan los títulos de concesión.

La reforma también responde al principio de progresividad de los derechos humanos, dado que la reforma constitucional de 2024 amplió el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, mantener intacta una ley secundaria que desconoce esta transformación equivaldría a un acto regresivo, por el contrario, incorporar la consulta en la ley asegura que el marco jurídico hídrico avance de manera coherente y no se convierta en un obstáculo para la aplicación de derechos superiores.

Además, esta reforma es plenamente compatible con los principios de eficiencia administrativa y seguridad jurídica, al establecer un requisito claro y previsible, reduce el margen de discrecionalidad administrativa, previene la judicialización de los actos de concesión, evita suspensiones de obras y conflictos prolongados, y genera condiciones de certidumbre tanto para las comunidades como para los sectores productivos que requieren seguridad jurídica para sus inversiones, no se trata de incorporar una carga burocrática adicional, sino de establecer un estándar obligatorio que, al estar previsto en la ley, facilita su cumplimiento y fiscalización.

Desde la perspectiva de la política pública, esta reforma permite articular el marco jurídico hídrico con los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030, que establece de manera expresa la obligación de garantizar la participación comunitaria en la gestión del agua como bien público estratégico, la incorporación de la consulta previa indígena en la ley materializa este mandato programático, reforzando la legitimidad democrática de las decisiones y contribuyendo a una gestión más sostenible y equitativa del recurso.

La presente iniciativa es plenamente viable desde la perspectiva jurídica, política, administrativa y técnica, y se ajusta con precisión a los más altos estándares de técnica legislativa que orientan el trabajo parlamentario, su incorporación al artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales no representa una ruptura con el marco normativo existente, sino una adecuación necesaria y congruente con el bloque de constitucionalidad y convencionalidad, así como con la evolución jurisprudencial y doctrinal en materia de consulta indígena y derechos al agua, se trata en términos sustantivos, de un acto de armonización legislativa indispensable para otorgar certeza jurídica, prevenir conflictos, reducir litigiosidad, fortalecer la gobernanza ambiental y garantizar que el mandato constitucional se materialice de forma clara, directa y operativa en la legislación secundaria.

Desde el punto de vista jurídico, la propuesta mantiene coherencia externa con el conjunto del orden jurídico mexicano, al articularse con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 4, 26, 27 y 115 de la Constitución, así como con los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, particularmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo de Escazú. La iniciativa no contradice ninguna disposición sustantiva de la legislación hídrica vigente ni invade ámbitos competenciales ajenos, sino que fortalece el marco existente mediante la incorporación explícita de una obligación que hoy se encuentra dispersa en criterios jurisprudenciales, interpretaciones administrativas y mandatos convencionales, al estar ubicada en el artículo 4, donde se establecen los principios rectores de la política hídrica nacional, la reforma asegura unidad de materia y coherencia interna, evitando fragmentaciones y sobre-regulación normativa, se trata de un ajuste normativo de alta precisión técnica, que no modifica la estructura de atribuciones de la autoridad del agua ni altera los procedimientos sustantivos de concesión, sino que introduce un requisito previo y obligatorio que ya emana directamente de la Constitución.

La viabilidad administrativa de la reforma es igualmente sólida, la Comisión Nacional del Agua ya cuenta con estructuras operativas, áreas técnicas y unidades de participación social que pueden asumir la obligación de consulta sin requerir nuevas estructuras ni recursos adicionales, la experiencia en otros sectores estratégicos, como el energético, ha demostrado que la consulta indígena puede implementarse eficazmente cuando existe un mandato legal claro y vinculante, en este sentido, la incorporación de la obligación en la Ley de Aguas Nacionales brinda certidumbre institucional, reduce discrecionalidad administrativa y fortalece la planeación estratégica, al establecer un procedimiento previo que permite identificar, prevenir y resolver posibles conflictos sociales o territoriales antes de que estos escalen a procesos judiciales o de resistencia prolongada, esta lógica preventiva, que hoy constituye un estándar internacional de buena gobernanza, es particularmente

relevante en un sector como el hídrico, caracterizado históricamente por su alta conflictividad social.

La propuesta cumple además con los criterios técnicos de evaluación legislativa utilizados por las comisiones ordinarias y por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias para dictaminar iniciativas, satisface la unidad de materia al insertarse en la parte sustantiva de la ley; mantiene coherencia interna y externa al alinearse con el marco constitucional y convencional; aporta claridad y precisión normativa al establecer una obligación concreta, verificable y exigible; evita fragmentaciones al no dispersar el mandato en disposiciones aisladas; no incurre en redundancia al incorporar un vacío normativo existente; no genera sobre-regulación ni complejiza procedimientos; respeta la proporcionalidad y racionalidad al establecer una medida necesaria para garantizar derechos fundamentales sin afectar otras competencias; es evaluable y verificable al vincularse con actos administrativos específicos; y mantiene congruencia teleológica con la finalidad general de la Ley de Aguas Nacionales, que es asegurar una gestión equitativa, sostenible y participativa de este bien estratégico.

La reforma no implica impacto presupuestal para la Federación, los estados ni los municipios, pues no crea nuevas estructuras administrativas ni programas de gasto, por el contrario permite una gestión más eficiente de los recursos públicos, al reducir costos derivados de litigios prolongados, conflictos sociales y rediseños de proyectos que hoy ocurren precisamente por la ausencia de procesos de consulta indígena previos, los estudios disponibles demuestran que los costos de los litigios ambientales y sociales derivados de proyectos no consultados superan con creces los costos de realizar procesos de consulta temprana y adecuada, lo que significa que esta reforma, además de no generar gasto adicional, puede traducirse en ahorros y eficiencias institucionales.

Este enfoque también refuerza la legitimidad democrática de las decisiones públicas en materia hídrica, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030, que concibe el agua como un bien público estratégico y establece la participación comunitaria como eje transversal de la política ambiental y social, la consulta previa no es, en este marco, un obstáculo, sino una herramienta para construir decisiones públicas más sólidas, legítimas y duraderas, la experiencia comparada demuestra que los proyectos que cumplen con procesos de participación indígena previa tienen mayores probabilidades de consolidarse sin conflictos prolongados, reduciendo la incertidumbre jurídica y mejorando la gobernabilidad territorial.

La viabilidad de esta reforma es, en síntesis, integral, en lo jurídico se ajusta plenamente a la Constitución y a los tratados internacionales; en lo político, permite la construcción de consensos amplios; en lo administrativo, se implementa con la infraestructura institucional existente; en lo técnico, cumple con todos los criterios de calidad legislativa; y en lo presupuestal, no genera costos adicionales y

promueve eficiencia, es una medida proporcionada, necesaria, operativa y coherente que no introduce distorsiones al régimen concesional del agua, pero que sí corrige un vacío estructural que ha debilitado durante décadas la gobernanza hídrica mexicana, al establecer expresamente la obligación de consulta previa indígena en la Ley de Aguas Nacionales, se fortalece la seguridad jurídica, se previenen conflictos sociales, se protege un derecho fundamental y se consolida un paso decisivo hacia una gestión más justa, democrática y sostenible del recurso más valioso del país.

Con el propósito de apreciar de manera más analítica la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 4.- La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de “la Comisión”. Cualquier autorización, permiso, concesión, asignación o prórroga que se otorgue conforme a la presente Ley deberá priorizar el consumo humano y doméstico del agua. En caso de que exista riesgo en la disponibilidad de agua para dicho consumo, “la Autoridad del Agua” disminuirá o cancelará el volumen de agua concesionada.	Artículo 4.- La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de “la Comisión”. Cualquier autorización, permiso, concesión, asignación o prórroga que se otorgue conforme a la presente Ley deberá priorizar el consumo humano y doméstico del agua. En caso de que exista riesgo en la disponibilidad de agua para dicho consumo, “la Autoridad del Agua” disminuirá o cancelará el volumen de agua concesionada. Antes de otorgar concesiones, permisos, asignaciones o prórrogas que involucren la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales en cuencas o regiones hidrológicas de las cuales se benefician pueblos y comunidades indígenas, la autoridad competente deberá garantizar el derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, en términos de la Constitución y de los tratados internacionales en la materia.

--	--

En razón de lo anteriormente expuesto es que somete a consideración de esta Soberanía el siguiente:

DECRETO

Único.- Se adiciona un párrafo al artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

Artículo 4.

La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de “la Comisión”.

Cualquier autorización, permiso, concesión, asignación o prórroga que se otorgue conforme a la presente Ley deberá priorizar el consumo humano y doméstico del agua.

En caso de que exista riesgo en la disponibilidad de agua para dicho consumo, “la Autoridad del Agua” disminuirá o cancelará el volumen de agua concesionada.

Antes de otorgar concesiones, permisos, asignaciones o prórrogas que involucren la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales en cuencas o regiones hidrológicas de las cuales se benefician pueblos y comunidades indígenas, la autoridad competente deberá garantizar el derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, en términos de la Constitución y de los tratados internacionales en la materia.

TRANSITORIOS

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de octubre de 2025.

MIRNA RUBIO SANCHEZ

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 4 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS, A CARGO DE LAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

Quienes suscriben, **diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano** de la LXVI Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente: **Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Sistema Nacional de Cuidados**, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. DERECHO AL CUIDADO COMO DEFINICIÓN

Haciendo una aproximación al concepto cuidados, es pertinente citar la Sentencia No. 3-19-JP/20 del 5 de agosto de 2020, del caso No. 3-19-JP, de la Red Internacional de Derecho Constitucional Familiar, al respecto, esta sentencia señala que el “derecho al cuidado es un derecho universal, por ello no solo se aplica a quienes no gozan de autonomía suficiente. El cuidado es una necesidad humana, que puede ejercerse por parte del titular del derecho al cuidado o en ocasiones es una obligación de terceros. El derecho a cuidar es definido como contar con el tiempo necesario y suficiente para

desarrollar vínculos con otra que necesita cuidado. El derecho a cuidar es una manifestación de respeto, consideración, y empatía a otra persona o ente vivo.¹

Por otra parte, y abonando a la construcción del concepto “cuidados”, para ONU Mujeres para América Latina y el Caribe, “el derecho al cuidado es un derecho humano (...) Un sistema de cuidados integral es un derecho humano”². Al respecto el Instituto Nacional de las Mujeres advierte que es “necesario visibilizar la doble dimensión del concepto de cuidado: el cuidado es al mismo tiempo un derecho al que las personas deben tener acceso, pero también el acto de cuidar es una función clave para la reproducción de la sociedad.”³

Asimismo, en el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos que se conmemora anualmente el 10 de diciembre, México fue sede del evento *El derecho al Cuidado*, donde participaron el Instituto Nacional de las Mujeres, ONU Mujeres y la Alianza Global por los Cuidados, en el que se señaló que, “es necesario visibilizar la doble dimensión del concepto de cuidado: el cuidado es al mismo tiempo un derecho al que las personas deben tener acceso, pero también el acto de cuidar es una función clave para la reproducción de la sociedad”⁴

A su vez, un referente importante para la construcción del concepto de cuidados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el que se encuentra establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México. En su artículo 9 “Ciudad Solidaria” concibe al Derecho al cuidado, de la siguiente manera:

¹ Red Internacional de Derecho Constitucional Familiar, Artículo: Protección de la vida familiar: Derecho al cuidado, disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/derecho-familiar/jurisprudencia/detalle/proteccion-de-la-vida-familiar-derecho-al-cuidado>

² ONU Mujeres en Ciudad Defensora, El derecho al cuidado, disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2023/03/Ciudad-Defensora-23_digital.pdf

³ Ibidem, Inmujeres.

⁴ Nadine Gasman ONU Mujeres, Reconocer el cuidado como un derecho humano, disponible en https://docs.google.com/document/d/1TbvIbC0Q5kMFd9BliQtd8hrn_1YhbQv0/edit

“Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado”.⁵

Un referente actual es el estado de Jalisco, como pionero en el Sistema integral de Cuidados, que a principios del año 2024 expidió la Ley del Sistema Integral de Cuidados, entendiendo éste como “un conjunto de acciones y medidas orientadas al diseño e implementación de programas y políticas públicas transversales, con enfoque de género, interculturalidad e interseccionalidad, en materia de cuidados”. Este Sistema será modelo solidario y corresponsable entre familias, Estado, comunidad y sector privado para la protección de la niñez, las adolescencias y las personas adultas mayores con pérdida de autonomía, así como personas con alguna enfermedad crónica o discapacidad.⁶

Abundando sobre el concepto de cuidado, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México considera que “el derecho al cuidado es un derecho humano

⁵ Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, Constitución Política de la Ciudad de México. Disponible en:
https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/legislativas/constitucion_politica_de_la_ciudad_de_mexico.pdf

⁶ Congreso del Estado Jalisco, Ley del Sistema Integral de Cuidados para el Estado de Jalisco, Artículo 1, disponible en
https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Documentos_PDF-Leyes/Ley%20del%20Sistema%20Integral%20de%20Cuidados%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco-190424.pdf

independiente, progresivo, universal e indivisible que se compone de tres vertientes: el derecho a recibir cuidados, a cuidar y al autocuidado”.⁷

Por su parte, Anne Lise Ellingstaeter, en la Opinión Consultiva sobre el Derecho al Cuidado apunta que “los componentes o dimensiones que permiten la realización efectiva del derecho al cuidado se basan en la tríada de “tiempo”, “dinero” y “servicios de cuidado”; es decir, la satisfacción plena de las necesidades vitales de cuidado para garantizar la reproducción y la sostenibilidad de la vida exigen que las personas tengan acceso a estos tres componentes esenciales, más allá de su pertenencia o no al mercado formal de trabajo, de su estructura familiar, de los recursos para adquirirlos en el mercado o de la existencia de redes comunitarias o lazos afectivos con los que podrían contar.”⁸

Lo anteriormente expuesto, permite la creación de mecanismos y acciones para implementar el derecho del cuidado a nivel constitucional, así como su regulación. ONU Mujeres definió a los sistemas integrales de cuidados como “un conjunto de políticas encaminadas a concretar una nueva organización social orientada a cuidar, asistir y apoyar a las personas que así lo requieren”⁹.

Para aspirar a construir un concepto, necesariamente nos lleva a responder las siguientes preguntas: ¿quiénes son las y los titulares del derecho al cuidado?, ¿quiénes son titulares de los deberes u obligaciones del derecho al cuidado?, ¿cuáles son los mecanismos de exigibilidad del derecho al cuidado?, y ¿cuáles son las medidas

⁷ CDHCM, Boletín 145/2023 del 19 de octubre de 2023 “CDHCM celebra que, por primera vez, la SCJN aborde los cuidados como un derecho humano” disponible en: <https://cdhcm.org.mx/2023/10/cdhcm-celebra-que-por-primera-vez-la-scn-aborde-los-cuidados-como-un-derecho-humano/>

⁸ Anne Lise Ellingstaete, Opinión Consultiva sobre el Derecho al Cuidado Observaciones Generales presentadas por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, OXFAM, Movimiento Manuela Ramos, DEMUS y Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán de la Corte Internacional de Derechos, página 15. Disponible en https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-31/61_CNDDHH.pdf

⁹ ONU Mujeres, Promoción de políticas y Sistemas Integrales de Cuidados. Disponible en [Promoción de políticas y Sistemas Integrales de Cuidados | ONU Mujeres – América Latina y el Caribe \(unwomen.org\)](https://www.unwomen.org/es/policies-and-systems-of-care)

destinadas a reducir las desigualdades y brechas en el acceso y disfrute de este derecho?.

II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL EN LA MATERIA

En el ámbito internacional el derecho al cuidado se ha analizado por diversos organismos e instrumentos internacionales, permitiendo la incorporación progresiva del cuidado en los marcos jurídicos-normativos de los países. El derecho al cuidado es esencial para que las personas vivan y tengan una vida digna. A continuación, se hace mención de algunos instrumentos que México ha ratificado sobre la materia.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su artículo 10 numeral 1 nos indica que:

“Se debe conceder a la familia (...) la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo (...)”¹⁰.

Otro instrumento que analiza y visualiza el derecho al cuidado es la Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujeres (CEDAW), que se encuentra en el artículo 11 numeral 2 inciso c):

“Los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf

los padres combinen las obligaciones para con la familia, con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicio destinados al cuidado de los niños”.¹¹

Asimismo, la CEDAW emitió la Recomendación General número 27 sobre las mujeres de edad y protección de sus derechos en su párrafo 43 señala lo siguiente:

“Los Estados parte deben velar por qué las mujeres de edad, incluidas las que se ocupan del cuidado de niños, tengan acceso a prestaciones sociales y económicas adecuadas (...) y reciban toda la ayuda necesaria cuando se ocupan de padres o parientes ancianos”.¹²

La Organización de los Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana de las Mujeres emitió la Declaración de San José sobre el Empoderamiento Económico y Político de las Mujeres de las Américas, en los numerales 15 y 17 que indican:

“Impulsar el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la infraestructura de cuidado (...) para las diferentes poblaciones que demandan de cuidados (niñas y niños, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y otras) (...). Promover la protección social para las mujeres que realizan (...) labores de cuidado (...)”.¹³

¹¹ Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

¹² CEDAW, Recomendación General número 27. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8335.pdf> Visto el 12 de octubre de 2024

¹³ Organización de los Estados de las Américas. Declaración de San José sobre el Empoderamiento Económico y Político de las Mujeres de las Américas. Disponible en [111.pdf \(justiciaygenero.org.mx\)](https://www.justiciaygenero.org.mx/111.pdf)

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en sus artículos 7 y 12 apunta a que:

“La persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados [...]. Los Estados Parte [...] en especial, asegurarán: [...] c) que la persona mayor tenga acceso progresivamente a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad [...]”.¹⁴

En razón de lo anterior, un caso de éxito en América Latina es Uruguay, el cual creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, la Ley de Cuidados y el Plan Nacional de Cuidados, lo que le permitió abrir una oportunidad para el reconocimiento, reducción y redistribución de los cuidados, así como oportunidades para el empoderamiento económico de las mujeres.¹⁵

Lo expuesto anteriormente, muestra la imperiosa necesidad de analizar el derecho del cuidado que debe regularse e insertarse en la legislación mexicana, debido a que muchas personas son desprotegidas económicamente por dedicarse al cuidado de su familiar.

III. CONTEXTO EN MÉXICO

¹⁴ Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos humanos de las Personas Mayores. Disponible en [Microsoft Word - Convencion interamericana sobre la proteccion de los derechos humanos de las personas adultas ES_1.doc \(oas.org\)](#)

¹⁵ ONU Mujeres, El Sistema Nacional Integrado de Cuidado en Uruguay. Disponible en <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2019/10/SNIC%20DIGITAL%20BAJA.pdf>

En México aún no se cuenta con legislación constitucional en la materia, no obstante, es menester mencionar que de acuerdo a datos de la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados realizada por primera vez en 2022 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala que, 58.3 millones de personas son susceptibles de recibir cuidados en los hogares, este dato contempla a personas con discapacidad, población infantil, niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores.¹⁶

Así, del total de hogares de nuestro país en 2022, alrededor del 77.8% que corresponden a 30.2 millones de hogares refirieron tener al menos una persona integrante como susceptible de recibir cuidados. De manera específica, “de las personas con alguna discapacidad o dependencia, solo 3.3% (0.2 millones de personas) asistió a un centro de cuidados (instituto de educación especial, guardería, capacitación para el trabajo u otro). Asimismo, se reportó que 33.3% «requeriría de cuidado adicional al del hogar», con actividades de estimulación física o mental -categoría más mencionada, con 60.2%- y apoyo de personal de enfermería o de una persona cuidadora, con 59.9 por ciento.”¹⁷

Por otro lado, “de la población de 0 a 5 años (10.3 millones), se respondió que 6.3% requería más tiempo de cuidados o atención y la atención temprana fue la actividad más mencionada, con 70.4 por ciento”.¹⁸

Asimismo, “del total de la población de personas adultas mayores (20 millones) se estimó que hay 2.9 millones de personas con discapacidad o dependencia, de las cuales casi dos terceras partes (65.2%) recibían cuidados en su hogar. Por su parte, de las 17.1 millones de personas adultas mayores sin discapacidad o dependencia, 22.4% recibían cuidados en su hogar y 77.6% no los reciben. De estos, solo 0.2% asistía a una casa de

¹⁶ INEGI, Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados 2022, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENASIC/ENASIC_23.pdf

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

día, centro de atención guardería de día, u otro servicio de cuidados, mientras que 3.6% señaló que «requeriría de cuidado adicional», siendo el de personal de enfermería, persona cuidadora o de compañía el que resultó con el porcentaje más alto (65.1%).”¹⁹

Ahora bien, la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados indica que, alrededor de 31.7 millones de personas mayores de 15 años, brindaron cuidados a integrantes de su hogar o de otros hogares, siendo las mujeres en un 75.1% quienes mayoritariamente brindaron estos cuidados, dedicando en promedio 38.9 horas a la semana esta labor.²⁰

Así, “se preguntó a las mujeres económicamente activas si incrementarían sus horas de trabajo y 15.9% respondió afirmativamente. Al comparar mujeres que no son cuidadoras a las que sí lo son, resultó que estas últimas trabajan de manera remunerada menos horas, pues alrededor de la mitad de las que brindan cuidados trabaja menos de 35 horas semanales.”²¹

A su vez, “de las mujeres no económicamente activas que brindan cuidados, 39.7% expresó que «desearía trabajar por un ingreso» y 26.5% señaló que «no podía ingresar a trabajar». El motivo principal para no trabajar, aunque lo deseara, fue que «no tiene quien le cuide a sus hijas e hijos» con 68.4% o «no tiene quien le cuide a las personas adultas mayores o enfermas, con 78.4 por ciento.”²²

IV. IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE CUIDADOS

Asegurar el cumplimiento de los derechos a todas las personas que requieren un sistema de cuidados especialmente las más vulnerables (niños, personas mayores y personas

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

con discapacidad), a recibir la atención y el apoyo que necesitan para llevar una vida digna y saludable, estas condiciones son elementales en cualquier nación democrática. Buscar mejorar las condiciones de vida de las personas, reducir la desigualdad y promover la igualdad de género es parte de la agenda nacional que debemos darle prioridad para conseguir un país con derechos para todas y todos.

Formar un sistema de cuidados bien estructurado ayudaría a reducir desigualdades, asegurando que tengan acceso a servicios fundamentales, implementando el propio para contribuir al bienestar de la población, especialmente las mujeres cuidadoras, y asegurar el derecho de recibir y brindar cuidados.

El sistema de cuidados es un generador de empleos directa e indirectamente, que promueve la economía local, al permitir que más personas se incorporen al mercado laboral, aumenta la productividad y el ingreso familiar, creando un entorno más atractivo para la inversión y contribuyendo al crecimiento económico general.

Esta implementación que se pretende generar a través de la presente reforma constitucional, va de la mano con el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres implementado en el gobierno pasado, y con el modelo de bienestar que el actual gobierno pretende actualizar; cabe destacar que esta propuesta incorpora lo estipulado en el documento de la Presidenta de la República denominado “100 pasos para la transformación”, que a la letra dice:

“En noviembre de 2020 se aprobaron las reformas a los artículos 4º y 73 de la Constitución, otorgando rango constitucional al derecho a un cuidado digno, y estableciendo la obligación del Estado de promover la

corresponsabilidad entre las mujeres y hombres en las tareas que conlleva...”²³

Lo anterior exhibe que existe un interés y voluntad por parte de las autoridades y todas las fuerzas políticas para legislar y que el derecho al cuidado tenga un rango constitucional, con ello disponer las condiciones para expedir una ley general en la materia, a fin de que todas las personas tengan protección cuando se dediquen por alguna razón al cuidado de un familiar.

Legislar en materia de cuidados no es solo importante, es fundamental para garantizar los derechos personales y sociales tanto de la persona cuidadora como del que recibe la atención. Cuidar es un trabajo esencial y valioso, por ello el trabajo debe ser remunerado y es necesario asegurar y reconocer esta labor.

V. ANTECEDENTE LEGISLATIVO

El tema de cuidados ha sido de interés por diversos legisladores; por su parte, la bancada naranja en las LXIV y LXV legislaturas a través de las diputadas Martha Tagle Martínez y Amalia García Medina presentaron iniciativas con proyectos de decreto que reforman los artículos 4º y 73 constitucional, así como para establecer en la Ley General de Desarrollo Social la Política Nacional de Cuidados, respectivamente. En el Senado de la República, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano a través de la senadora Verónica Delgadillo García suscribió iniciativa para reconocer el derecho al cuidado de las personas con discapacidad.

Por consenso de todas las fuerzas políticas, el 18 de noviembre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó la reforma constitucional a los artículos 4º y 73 de la Constitución

²³ 100 pasos para la transformación, Disponible en: <https://claudiasheinbaumpardo.mx/wp-content/uploads/2024/03/CSP100.pdf>

Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se crea el Sistema Nacional de Cuidados y se otorga al Congreso la facultad para expedir la ley general en la materia. Esta minuta fue recibida por el Senado de la República el 26 de noviembre de 2020 y fue turnada a la Comisión para dictamen correspondiente.

No obstante, el 30 de abril de 2024, el Senado de la República aprobó un acuerdo por el cual declara concluidos los asuntos pendientes de dictaminación enviados por la Cámara de Diputados hasta antes del 1 de septiembre de 2021, de tal manera que, es necesario reiniciar el proceso legislativo de la misma para finalmente elevar a rango constitucional este derecho humano con base en el principio de corresponsabilidad entre mujeres y hombres, las familias y la comunidad.

No hay que perder de vista que en materia local, como ya se mencionó, Jalisco ha priorizado el tema de cuidados expidiendo recientemente la Ley del Sistema Integral de Cuidados para el Estado de Jalisco, en la que “reconoce a los cuidados como un cuarto pilar del desarrollo y el bienestar social y busca garantizar el reconocimiento, reducción y redistribución de los cuidados, así como las condiciones dignas para todas las personas involucradas en los cuidados, procurando el desarrollo de capacidades y aptitudes que favorezcan la funcionalidad de las personas, su autonomía progresiva, su integración social y su autoestima.”²⁴ Por otro lado, es importante hacer mención que, Nuevo León y la Ciudad de México trabajan ya para contar con marco jurídico en la materia.

Para mayor ilustración, se presenta cuadro comparativo de la propuesta:

²⁴ Ley del Sistema Integral de Cuidados para el Estado de Jalisco, Artículo 1, disponible en https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Documentos_PDF-Leyes/Ley%20del%20Sistema%20Integral%20de%20Cuidados%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco-190424.pdf

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Texto Vigente	Propuesta de Modificación
Artículo 4o.- 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, ejercicio, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. 	Artículo 4o.- 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, así como a los servicios para la atención, cuidado, y desarrollo integral infantil, en términos de lo dispuesto en la ley de la materia. Este principio deberá guiar el diseño, ejercicio, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

... SIN CORRELATIVO	 Toda persona tiene derecho a dar y recibir cuidados dignos que sustenten su vida y le otorguen los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad. El Estado garantizará el derecho al cuidado digno con base en el principio de corresponsabilidad entre mujeres y hombres, las familias, la comunidad y el sector privado, así como la libertad que tienen las personas de decidir ejercer o no, los cuidados a los que hace referencia el Sistema Nacional de Cuidados, al igual que el derecho para decidir la distribución del tiempo propio acorde a sus necesidades e intereses. Para garantizar el derecho al cuidado digno se implementará el Sistema Nacional de Cuidados, que incluye las dimensiones económica, social, política, cultural y biopsicosocial, así como políticas y servicios públicos con base en diseño universal, ajustes razonables, accesibilidad, pertinencia, suficiencia y calidad.
---	---

	La ley establecerá la concurrencia de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en el Sistema Nacional de Cuidados. Tendrán prioridad en el Sistema las personas que enfrentan mayores índices de vulnerabilidad.
Artículo 73. ... I a XXX. ... SIN CORRELATIVO XXXI. ... XXXII. ...	Artículo 73. ... I a XXX. ... XXX-A. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia del Sistema Nacional de Cuidados previsto en el artículo 4o. constitucional; XXXI. ... XXXII. ...

Por lo anterior expuesto, sometemos a consideración el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 4º Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS.

Único. Se **reforma** el párrafo noveno y se **adicionan** los párrafos del décimo noveno al vigésimo tercero del artículo 4º; y se **adiciona** una fracción XXX-A al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o.- ...

...

...

...

...

...

...

...

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, **así como a los servicios para la atención, cuidado, y desarrollo integral infantil, en términos de lo dispuesto en la ley de la materia.** Este principio deberá guiar el diseño, ejercicio, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a dar y recibir cuidados dignos que sustenten su vida y le otorguen los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad.

El Estado garantizará el derecho al cuidado digno con base en el principio de corresponsabilidad entre mujeres y hombres, las familias, la comunidad y el sector privado, así como la libertad que tienen las personas de decidir ejercer o no, los cuidados a los que hace referencia el Sistema Nacional de Cuidados, al igual que el derecho para decidir la distribución del tiempo propio acorde a sus necesidades e intereses.

Para garantizar el derecho al cuidado digno se implementará el Sistema Nacional de Cuidados, que incluye las dimensiones económica, social, política, cultural y biopsicosocial, así como políticas y servicios públicos con base en diseño universal, ajustes razonables, accesibilidad, pertinencia, suficiencia y calidad.

La ley establecerá la concurrencia de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en el Sistema Nacional de Cuidados.

Tendrán prioridad en el Sistema las personas que enfrentan mayores índices de vulnerabilidad.

Artículo 73. ...

I a XXX. ...

XXX-A. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia del Sistema Nacional de Cuidados previsto en el artículo 4o. constitucional;

XXXI. ...

XXXII. ...

Transitorios

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

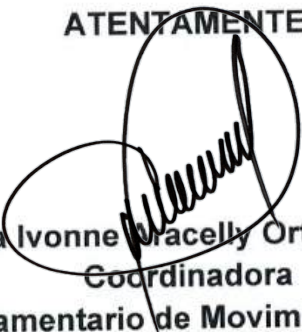
Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto, la Ley General en materia del Sistema Nacional de Cuidados.

Cuarto. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de la Ley General en materia del Sistema Nacional de Cuidados, deberán realizar las adecuaciones al marco normativo que corresponda, a fin de hacer efectivas las disposiciones de este Decreto y de la Ley General.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a octubre de 2025.

ATENTAMENTE



Diputada Ivonne Gracelly Ortega Pacheco
Coordinadora
Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Cámara de Diputados LXVI Legislatura



Juan Ignacio Zavala Gutiérrez



Pablo Vázquez Ahued



Patricia Mercado Castro



Laura Ballesteros Mancilla



Claudia Salas Rodríguez



Gustavo De Hoyos Walther



Patricia Flores Elizondo



Jorge Alfredo Lozoya Santillán



Gloria Núñez Sánchez



Tecutli Gómez Villalobos



Irais Virginia Reyes De la Torre



Miguel Ángel Sánchez Rivera



Paola Longoria López



Hugo Luna Vázquez



Anayeli Muñoz Moreno



Sergio Gil Rullán



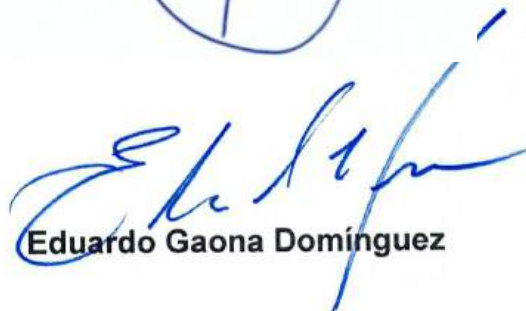
Maria de Fátima García León



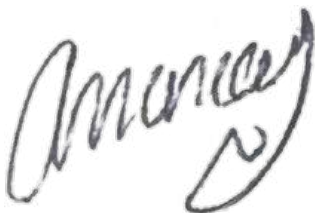
Francisco Javier Farías Bailón



Claudia Ruiz Massieu



Eduardo Gaona Domínguez



Amancay González Franco



Gibrán Ramírez Reyes



Laura Hernández García



Gildardo Pérez Gabino



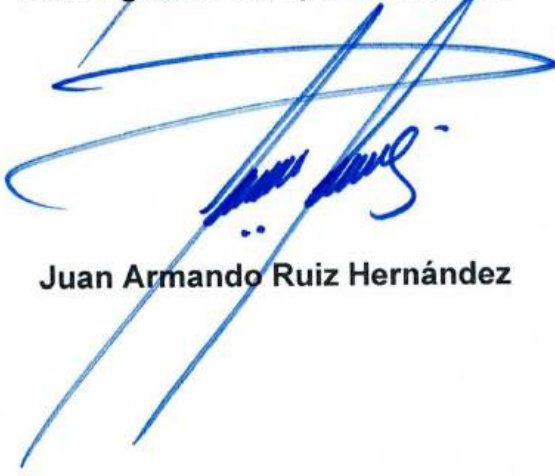
**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
— LXVI LEGISLATURA —
GOBIERNO Y JUSTICIA SOCIAL


Mariana Guadalupe Jiménez Zamora



Bancada Naranja


Juan Ignacio Samperio Montaña


Juan Armando Ruiz Hernández



Secretario de Servicios Parlamentarios: Hugo Christian Rosas de León; **Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria:** Gilberto Becerril Olivares; **Directora del Diario de los Debates:** Eugenia García Gómez; **Jefe del Departamento de Producción del Diario de los Debates:** Oscar Orozco López. Apoyo Documental: **Dirección General de Proceso Legislativo,** José de Jesús Vargas, director. Oficinas de la Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: Palacio Legislativo, avenida Congreso de la Unión 66, edificio E, cuarto nivel, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, CP 15969. Teléfonos: 5036-0000, extensiones 54039 y 54044. **Página electrónica:** <http://cronica.diputados.gob.mx>