



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, martes 25 de noviembre de 2025	Sesión 38 Apéndice II

SUMARIO

INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

De la diputada Claudia García Hernández, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 3o., 45 y 46, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. . . .

3

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES

De la diputada Guadalupe Araceli Mendoza Arias, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

24

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Azucena Arreola Trinidad, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo décimo octavo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

38

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado José Elías Lixa Abimerhi 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 9o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 73

EXPIDE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN A LA PROTESTA PACÍFICA

Del diputado José Elías Lixa Abimerhi y las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Protección a la Protesta Pacífica. 101

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 161

PARA QUE SE DECLARE EL 30 DE OCTUBRE DE CADA AÑO COMO DÍA NACIONAL DEL TIANGUIS Y EL TIANGUISTA

Del diputado Roberto Sosa Pichardo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara el 30 de octubre de cada año como Día Nacional del Tianguis y el Tianguista. 177

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

La que suscribe, **Claudia García Hernández**, Diputada Federal del Grupo Parlamentario de Morena en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 numeral 1, fracción I, 77 Y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; presenta a consideración la iniciativa **que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en Materia de Áreas Naturales Protegidas** con proyecto de decreto.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Desde la fundación del Estado Mexicano en la segunda década del siglo XIX, se aprobó un enmallado de leyes e instituciones administrativas que, reconocía una sociedad homogénea, compuesta por personas con igualdad de derechos ante un régimen jurídico y político; dejando de lado la realidad de las comunidades indígenas, que se manejan por un derecho costumbrista y son dueños, antes que nadie, de su territorio y componentes naturales.

Así pues, desde los Sentimientos de la Nación, (14 de septiembre de 1813) hasta la última Constitución de 1917, se acentuó en México, un modelo de justicia liberal europeo tomando de ejemplo, la constitución de Cádiz, (19 de marzo de 1812); condición que ha marcado una relación ventajosa de las instituciones gubernamentales hacia los derechos de los pueblos originarios, que son invisibilizados y discriminados institucionalmente.

Lo anterior a pesar de que México fue de las dos primeras naciones en ratificar, junto con Noruega, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo OIT,

que contiene el Acuerdo 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado en Ginebra Suiza, por 76ª Conferencia Internacional del trabajo, en junio de 1989 y entra en vigor el 6 de septiembre de 1991.

Derivado de la ratificación del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es que, en 1992, se hace la reforma al artículo 4º constitucional, en la que estableció **“la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”**.

En este contexto, llega el primero de enero de 1994; fecha en que irrumpe en la vida política nacional el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en el Estado de Chiapas; cuyas demandas abrazaban las peticiones históricas de los pueblos precolombinos de México, relacionadas con: autonomía para gobernarse aplicando la justicia desde sus costumbres; pidiendo el respeto a la dignidad, la cultura y la tradición indígena; eliminando la discriminación.¹

Sin duda, estas demandas y aparición de esta organización indígena, representó un antes y un después en la atención del gobierno mexicano a las demandas de los pueblos indígenas; que, en principio, obligó a establecer una mesa de diálogo, reconociendo el rezago en la atención a este grupo de mexicanos que tradicionalmente habían sido nulificados, a pesar de su presencia en todo el territorio nacional.

En la siguiente etapa, aunque se les reconoce su existencia como grupos indígenas organizados, se les niega el derecho a la autonomía para ejercer su autoridad en el territorio que habitan, dejando sin efecto constitucional la capacidad para organizarse en municipios indígenas, con capacidad de auto gobierno y libre determinación para el aprovechamiento de los recursos medio ambientales de sus comunidades; todo fue una comedia de simulaciones.

Después de esta mesa de diálogo, el gobierno solo reconoció derechos indígenas de orden formal que no alteran el orden estructural del país, relacionados con justicia, cultura, lenguas; mientras los derechos de mayor profundidad relacionados

¹ <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/03/01/al-pueblo-de-mexico-las-demandas-del-ezln/>

con territorio, recursos naturales y auto gobierno, son dejados fuera de la Reforma Constitucional, (agosto 2001)² a pesar de haberse reconocido y firmados en de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Lo que parecía una buena oportunidad, para el Estado mexicano de reivindicar anhelos ancestrales de los pueblos originarios, por asuntos de ideología y sobre todo de racismo institucional, las demandas legítimas de una población que ronda los 12 millones de mexicanos, no se vieron favorecidas en la reforma constitucional de los artículos 2° y 115, dejando solamente señalados los derechos individuales como persona, pero no los de comunidad en general.

Pasados 30 años del levantamiento Zapatista exigiendo Paz con Dignidad, el 30 de septiembre del año 2024, se logra dar un paso sustantivo con la reforma al artículo 2° constitucional, aprobada para ampliar los derechos de los pueblos indígenas y también las garantías de los pueblos afromexicanos, **como sujetos de derecho, con personalidad jurídica y patrimonio propios**; bajo la premisa de que México, debe su grandeza a estos pueblos y culturas.

De manera específica se destaca de esta reforma constitucional lo siguiente:

Art. 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.

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

“La Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, intercultural y sostenible, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.”

Con estos preceptos imperativos, se deben dejar de lado las excusas gubernamentales, para atender y hacer posible un mundo mejor, para cada integrante de las comunidades indígenas y afromexicanas, a manera de resarcir los daños por discriminación institucional, padecidos por quienes provienen de nuestros

² https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952006000200003

antepasados y que son depositarios de la grandeza de nuestro país por la riqueza cultural aportada.

Nos obliga como autoridades a otorgar el reconocimiento y dotarlos de facultades para que puedan ellos ejercer de manera libre sus derechos, sus usos y costumbres, con plena autonomía para ejercer su propio presupuesto, su propia normativa y su autogobierno.

En este sentido, estamos obligados a adecuar nuestros marcos normativos de manera sistemática y construir las condiciones para hacer posible y viable el reconocimiento que les otorga la constitución federal en su artículo 2, por lo que uno de los pasos es dotar a las autoridades comunitarias de la población indígena, de facultad para que puedan realizar actos jurídicos de gobierno y estos sean reconocidos oficialmente.

II.

Retomando lo establecido por el convenio internacional de la OIT relativo a la independencia y control indígena sobre sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico versan las siguientes disposiciones:

Artículo 2.-

*1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, **una acción coordinada y sistemática** con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

2. Esta acción deberá incluir medidas:

*(b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, **y sus instituciones.***

Artículo 4.-

*1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, **las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.***

Artículo 5.-

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

*(a) deberán reconocerse y protegerse los valores **y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos** y deberá tomarse*

debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

Artículo 7.-

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y **de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural**. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Artículo 13.-

1. **Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios**, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Artículo 15

1. **Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.**

Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas de 2007

Artículo 4.-

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen **derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos** y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 11.-

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. **Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.**

Artículo 26.-

1. **Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.**

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

Artículo 29.-

1. Los pueblos indígenas **tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos**. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.

Artículo 34.-

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos

Lo que se busca con esta reforma es que exista mayores posibilidades para que los pueblos originarios ejerzan de manera eficaz lo que se les reconoce en los sistemas normativos; se les dote de elementos para que sea una realidad el ejercicio de su autonomía y puedan así realizar actos jurídicos en beneficio de su comunidad; entre estos la facultad de **decretar áreas naturales protegidas** cuando se trate de proteger los entornos naturales, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y culturales de importancia para el desarrollo e identidad de sus comunidades. En su condición de autoridad reconocida por el artículo 2 de la Constitución Federal, que entre sus partes dice:

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.

Este reconocimiento implica hacer valido lo que establece tanto los tratados internacionales como de la constitución, respecto a los recursos naturales que poseen y el derecho de protegerlos y conservarlos ante el intento latente de la depredación, saqueo urbanización descontrolada. El derecho que tienen de la conservación de sus culturas y valores espirituales en relación con las tierras o territorios de su entorno. Con la personalidad jurídica que les da la constitución, las autoridades comunitarias tienen la facultad de proteger estos derechos para la protección de sus recursos naturales y culturales. Y por ello desde la ley especial se les debe de dotar de tal facultad para que puedan emitir decretos y establecer sus áreas naturales protegidas, pero con efecto legal para que estas una vez decretadas tengan carácter oficial, como las decretadas por autoridades federales, estatales y municipales.

Ejemplo de ello la acción valiente que emprendió la Comunidad Indígena Nahuatl de Tonalá Jalisco, quien emitió el siguiente decreto:

DECRETO POR EL CUAL SE DECLARA EL CERRO DE LA REINA, EN TONALÁ, JALISCO, COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA Y ESPACIO BIOCULTURAL DE LA COMUNIDAD INDÍGENA NAHUA DE TONALÁ.

Es interesante conocer algunos de los puntos que consideró la comunidad indígena para emitir dicho decreto, entre ellos:

PRIMERO. Que, en el Cerro de la Reina, territorio ancestral de la comunidad indígena nahua de Tonalá, a pesar de que se ha venido urbanizando a pasos agigantados, aún quedan sin urbanizar cerca de 51.447 hectáreas. Esta superficie está ubicada en un espacio biocultural sagrado donde coexisten biodiversidad, sitios rituales, memoria histórica y prácticas espirituales que sustentan la identidad colectiva. Su relevancia ecológica radica en ser corredor biológico, zona de recarga hídrica y hábitat de plantas como el copal y la salvia, especies sagradas utilizadas en ceremonias de sanación y rituales comunitarios. Es un cerro desde donde se puede divisar toda Guadalajara, así como sus zonas rurales y silvestres aledañas, e interpretar los procesos sociales y ecológicos que definieron tanto la historia de la Nueva Galicia colonial como su devenir actual.

SEGUNDO. Es derecho de los pueblos originarios proteger el territorio ancestral y obligación del Estado garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena sobre cualquier acción que afecte el Cerro de la Reina, al ser este un tejido de significados que integra geografías sagradas, como el sitio del nacimiento del Sol; prácticas rituales reflejadas en la danza de los Tastoanes; y memoria histórica de resistencia ante la conquista española, demostrada en pruebas periciales antropológicas que demuestran la continuidad cultural desde épocas precolombinas.

TERCERO. Que, en ejercicio de la libre determinación indígena, la comunidad de Tonalá tiene la facultad y obligación de preservar su patrimonio biocultural, conforme al Artículo 2º constitucional, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumentos que reconocen nuestro derecho a administrar nuestro territorio ancestral y proteger nuestros lugares sagrados.

CUARTO. Que hay colectivos ciudadanos auténticos, sin fines políticos o económico; conformados por gente verdadera, como es el Colectivo Defendamos el Cerro de la Reina -cuyo trabajo reconocemos, agradecemos y celebramos-, que han mantenido años de lucha para reforestar, conservar suelos, y dar mantenimiento a este espacio sagrado.

QUINTO. Que la declaratoria del Cerro de la Reina como Área Natural Protegida y Espacio Biocultural (ANP-EBCINT) responde a la necesidad de garantizar la integridad ecológica y la apropiación simbólica de su patrimonio cultural material e inmaterial del sitio frente a amenazas como la urbanización descontrolada, privatización, la erosión

de suelos y por tanto, en uso de las facultades autónomas reconocidas por el orden jurídico nacional e internacional, se

DECRETA

CAPÍTULO I: DECLARATORIA Y DELIMITACIÓN

ARTÍCULO PRIMERO. Se declara al Cerro de la Reina, ubicado en el municipio de Tonalá, Jalisco, con una superficie total de 51.447 hectáreas, **como Área Natural Protegida y Espacio Biocultural de la Comunidad Indígena Nahua de Tonalá**. Esta declaratoria tiene **por objeto**:

1. Preservar su biodiversidad, recursos hídricos y funciones ecológicas.
2. Proteger los sitios sagrados, rituales y prácticas culturales asociadas al territorio.
3. Garantizar la participación activa de la comunidad indígena en la administración, vigilancia y toma de decisiones sobre el área.
4. Dar a conocer a la ciudadanía la importancia y el valor cultural del cerro y los servicios ecológicos que presta a toda la sociedad.

CAPÍTULO IV: VIGENCIA Y ALCANCE

ARTÍCULO SEXTO. Vigencia

Este decreto surtirá efectos a partir del 26 de marzo de 2025, al día siguiente de su publicación

para conocimiento general, y será vinculante para: la población originaria y advenediza de la Comunidad Indígena de Tonalá, y todos los otros actores sociales y de la función pública y privada según lo establecido en la Constitución mexicana, la Constitución del estado de Jalisco, así como los acuerdos y tratados internacionales aplicables.

A pesar de lo establecido por la comunidad para que este decreto se reconociera como vinculante, lo cierto es que las autoridades municipales y estatales no han hecho lo posible para que así sea, por el contrario, pretenden que este lugar sea un parque urbano, regulado y administrado por la denominada “Agencia Metropolitana de Bosques Urbanos”, sin tomar en cuenta la opinión y el parecer de los integrantes de la comunidad indígena.

Para fortalecer lo expresado anteriormente vale la pena traer a colación parte de la Investigación de Eduardo Santana Castellón, Director del Museo de Ciencias Ambientales de la Universidad de Guadalajara, quien atinadamente expresa:

Los más recientes perpetradores en su larga historia de desposesión han sido los ayuntamientos en turno de Tonalá que han tratado de eliminar su memoria e identidad ancestral como pueblo originario con derechos jurídicos vigentes. Los han excluido especialmente de los procesos de planeación urbana y borrado de los instrumentos oficiales de ordenamiento territorial.

Actualmente, según T. Chávez en su manuscrito “¡Aixcaquema! La lucha viva de la comunidad indígena de Tonalá”, se encuentran relegados a la periferia marginada de Tonalá, donde habitan en condiciones precarias, sin acceso pleno al agua potable o

la electricidad, junto a canteras que destruyen su antiguo territorio. También han perdido su lengua náhuatl y sus vestimentas tradicionales; pero el despojo no logró borrar su identidad.

En 2021, la aprobación indebida del **Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) del municipio de Tonalá** sin consulta previa, libre e informada a la Comunidad Indígena Nahua, ocasionó que el Presidente, Secretario y Tesorero comunitarios interpusieran un juicio de amparo indirecto ante la justicia federal (8/2024-IV, antes 1134/2021) señalando como responsables a las autoridades que los habían excluido de forma sistemática en la toma de decisiones sobre el Cerro de la Reina.

En 2024, el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en Jalisco reconoció formalmente que la comunidad cumple con todos los criterios jurídicos para ser considerada pueblo indígena y que fueron vulnerados sus derechos a la información, participación, territorio, medio ambiente y cultura.

Consecuencia de este reconocimiento concedió el amparo que a la letra dice "...la existencia de la comunidad indígena quejosa se acredita con el reconocimiento de su personalidad agraria fundada en el documento denominado como "Título Primordial" o "Título Virreinal"..."; "...que históricamente ha existido ocupación continua del territorio por parte de dicho núcleo de población, desde antes de la conquista española y hasta los tiempos modernos..." y que "...se acredita, además, con la autoadscripción de sus miembros, en los términos del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

Una de las consecuencias principales del Amparo es que ordena a que las autoridades responsables, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben dejar "...insubsistente el acuerdo número 897, emitido en sesión ordinaria del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco..., en el cual se aprueba el Reglamento Interno para el Funcionamiento del Comité de Ordenamiento Ecológico Local y el Programa de Ordenamiento Ecológico Local, de dicho municipio..."

Esta resolución confirmó la validez de la custodia indígena de un territorio que abarca cerros, manantiales y valles, que hoy tiene calles, casas y edificios. Si bien, por razones técnicas, el juicio no logró responsabilizar a todas las dependencias omisas, el resultado fue claro: el Estado mexicano reconoció jurídicamente los derechos de la comunidad indígena sobre el Cerro de la Reina.

Frente a la reticencia del ayuntamiento de Tonalá para reponer en tiempo y forma el procedimiento de consulta y reparar los daños, la Asamblea Comunitaria emitió en marzo de 2025 el «Decreto por el cual se declara el Cerro de la Reina como Área Natural Protegida y Espacio Biocultural». Esta acción autónoma se basó en el derecho a la libre determinación consagrado en la Constitución y en tratados internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. El decreto

comunitario protege 51 hectáreas del Cerro de la Reina, consideradas importantes por sus valores naturales, paisajísticos, hídricos, históricos y simbólico-cultural.

Pocas veces, tal vez nunca, una comunidad indígena en México había utilizado como herramienta legal un decreto indígena de área protegida para hacer valer sus derechos.

Esta iniciativa de la Comunidad Indígena Nahua de Tonalá sirve de ejemplo para modificar la legislación nacional medioambiental amparándose en la constitución, y sin colisionar con las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno.

Otros países como Colombia, Bolivia, Ecuador, Canadá y Nueva Zelanda, por mencionar algunos, otorgan autoridad a las comunidades indígenas para dictar órdenes y regulaciones como las del Cerro de la Reina sobre sus tierras, recursos y sitios sagrados.

La comunidad ya no debe ser excluida de las decisiones clave, de la asignación presupuestal, de los mecanismos de participación ciudadana y de la gestión territorial. Tonalá hoy, más que conocerse como “la villa alfarera” se puede empezar a conocer nacional e internacionalmente como “el pueblo que recuperó sus derechos ancestrales”.³

Por eso la necesidad de la reforma, para que este tipo de decretos tengan el reconocimiento oficial y no existan más pretextos para reconocer los actos jurídicos emitidos por las autoridades comunitarias indígenas, sin la necesidad de que tengan que recurrir al amparo u otros recursos legales para hacerlos valer. Que no se les limite a que solo pueden promover o destinar voluntariamente áreas de protección, pero siempre dependiendo de la autorización y última palabra de las autoridades locales; dejando a las comunidades indígenas a ser simples espectadores de la disposición de sus recursos naturales.

La Reforma plantea lo siguiente:

Se reforma el artículo 7, para que en lo que corresponde a los estados del establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, se le de participación igual que a las autoridades estatales y municipales, también a las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

³ <https://verdebandera.mx/desaparecidos-vivientes-vencen-al-ayuntamiento-tonalteca-y-transtocan-la-politica-de-proteccion-ambiental2/>

En relación a la corresponsabilidad que tienen los municipios de establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, así mismo se otorga la facultad a las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas para establecer zonas de conservación o restauración ecológica cuando se trate de proteger los entornos naturales, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y culturales de importancia para el desarrollo e identidad de sus comunidades y que no sean competencia de la federación. Haciendo énfasis que estas declaratorias para que sean reconocidas plenamente será necesario decir que tendrán carácter oficial y deberán ser publicadas en los periódicos y gacetas oficiales de los gobiernos estatales y municipales. Por ello se reforma el artículo 46 del mismo ordenamiento.

Se reforma el artículo 59 para especificar que solo en caso de que se trate de áreas naturales protegidas de competencia de la federación, es cuando los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas pueden promover el establecimiento de estas, con la intención de hacer la distinción que cuando se trate de áreas naturales de carácter local, las autoridades comunitarias si tendrán la competencia de establecerlas o decretarlas.

Se reforma el artículo 64 Bis, con la finalidad de que también se le dote de facultad a las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas para otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas que les correspondan.

Se reforma el artículo 65 para precisar y hacer la distinción para que, en el caso de áreas naturales protegidas competencia de la federación, será la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal la que formulará el programa de manejo; y se adiciona, para cuando se trate de áreas naturales protegidas de carácter estatal, municipal o las que determinen las autoridades de pueblos y comunidades indígenas, el programa de manejo lo formulará la secretaría del gobierno local del sector correspondiente, con la participación de las autoridades mencionadas, demás grupos de la sociedad civil, habitantes y propietarios .

Se reforma el artículo 77 Bis, para precisar que en el caso de áreas destinadas voluntariamente a la conservación serán aquellas solo de competencia de la federación, ya que tratándose de áreas de carácter local los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas no tendrán necesidad de destinar voluntariamente predios para que sean declarados como áreas naturales protegidas, puesto que con esta reforma se les da la facultad para que ellos mismos a través de sus autoridades puedan decretarlos y no depender de ninguna otra autoridad para hacerlo. Y para el caso de personas morales, públicas o privadas y demás interesadas, también cuando se trate de zonas de carácter local

será la ley respectiva de cada entidad federativa que deberá establecer dichos supuestos.

En conclusión, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene un alcance de gran calado; marca un parte aguas de un cambio significativo, pasando de considerarlos como grupos aislados, marginados y vulnerables a ser reconocidos como actores con capacidad para decidir sobre su vida, sus propiedades, su organización, sus tierras y participar de manera activa en la construcción de sociedades más justas e incluyentes.

Por lo anteriormente mencionado, se proponen las reformas y adiciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mismas que se incluyen en el siguiente cuadro comparativo:

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

ARTICULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;	ARTICULO 7o.- [...] I a la IV [...] V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos estatales, gobiernos municipales y las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; VI. a la XXII. [...]
ARTICULO 46.- Se consideran áreas naturales protegidas: I. a la XI ... Para efectos de lo establecido en el presente Capítulo, son de competencia de la Federación las áreas naturales	ARTICULO 46.- [...] <i>I. a la XI [...]</i> [...]

protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII y XI anteriormente señaladas. Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo. Asimismo, corresponde a los municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.	[...] Corresponde a los municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local. Asimismo, corresponde a las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas establecer zonas o espacios bioculturales de conservación o restauración ecológica cuando se trate de proteger los entornos naturales, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y culturales de importancia para el desarrollo e identidad de sus comunidades y que no sean competencia de la federación, conforme a lo previsto en la legislación local. Estas declaratorias tendrán carácter oficial y deberán ser publicadas en los periódicos y gacetas oficiales de los gobiernos estatales y municipales.
--	---

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población. En las áreas naturales protegidas queda prohibida la introducción de especies exóticas invasoras. En las áreas naturales protegidas no se pueden realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, a que se refiere la Ley de Minería.	En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población. En las áreas naturales protegidas queda prohibida la introducción de especies exóticas invasoras. En las áreas naturales protegidas no se pueden realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, a que se refiere la Ley de Minería.
<i>ARTICULO 59.- Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá el manejo del área por parte del promovente, con la participación de la Secretaría conforme a las atribuciones que al respecto se le otorgan en esta Ley.</i>	<i>ARTICULO 59.- ARTICULO 59.- Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas competencia de la Federación, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá el manejo del área por parte del promovente, con la participación de la Secretaría conforme a las atribuciones que al respecto se le otorgan en esta Ley.</i>
ARTICULO 64 BIS 1.- La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas; de conformidad con	ARTICULO 64 BIS 1.- Los gobiernos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y demás personas interesadas, concesiones,

lo que establece esta Ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes. Los núcleos agrarios, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y demás propietarios o poseedores de los predios en los que se pretendan desarrollar las obras o actividades anteriormente señaladas, tendrán preferencia para obtener los permisos, concesiones y autorizaciones respectivos.	permisos o autorizaciones para realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas que les correspondan; de conformidad con lo que establece esta Ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes. [...]
ARTICULO 65.- La Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.	ARTICULO 65.- La Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo de las áreas naturales protegidas a que se refieren las fracciones I a VIII y XI del Artículo 46 de esta Ley, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas. Cuando se trate de áreas naturales protegidas de carácter estatal, municipal o las que determinen las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el programa de manejo lo formulará la secretaría del gobierno local de sector correspondiente, con la participación de las dependencias locales competentes, autoridades indígenas y grupos mencionados en el párrafo anterior.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXVI LEGISLATURA
SOBERANÍA Y JUSTICIA SOCIAL

CLAUDIA GARCÍA HERNÁNDEZ
DIPUTADA FEDERAL

ARTICULO 77.- Las Dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán considerar en sus programas y acciones que afecten el territorio de un área natural protegida de competencia federal, así como en el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones para obras o actividades que se desarrollen en dichas áreas, las previsiones contenidas en la presente Ley, los reglamentos, normas oficiales mexicanas que se expidan en la materia, en los decretos por los que se establezcan las áreas naturales protegidas y en los programas de manejo respectivos.	ARTICULO 77.- Las Dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán considerar en sus programas y acciones que afecten el territorio de un área natural protegida de competencia federal, así como en el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones para obras o actividades que se desarrollen en dichas áreas, las previsiones contenidas en la presente Ley, los reglamentos, normas oficiales mexicanas que se expidan en la materia, en los decretos por los que se establezcan las áreas naturales protegidas y en los programas de manejo respectivos.
ARTICULO 77 BIS.- Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: I. a la III. [...] IV.- Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas	ARTICULO 77 BIS.- Cuando se trate de la protección de áreas naturales competencia de la federación, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: <i>I. a la III. [...]</i> IV.- Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXVI LEGISLATURA
SOBERANÍA Y JUSTICIA SOCIAL

CLAUDIA GARCÍA HERNÁNDEZ
DIPUTADA FEDERAL

naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes. Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la Secretaría; <i>V. a la VI [...]</i>	naturales protegidas previamente declaradas como tales por los gobiernos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios, de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes. Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la Secretaría; <i>V. a la VI [...]</i>
--	--

Previo a su aprobación, dicha reforma deberá ser consultada de conformidad al artículo 2 fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículos 7, 46, 59, 64 BIS, 65, 77 y 77 BIS de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Artículo Único. Se reforman los artículos 7, 46, 59, 64 BIS, 65, 77 y 77 BIS de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para quedar como sigue:

ARTICULO 7o.- [...]

I a la IV [...]

V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los **gobiernos**

estatales, gobiernos municipales y las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;

VI. a la XXII. [...]

ARTICULO 46.- [...]

I. a la XI [...]

[...]

[...]

Corresponde a los municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

Asimismo, corresponde a las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas establecer zonas o espacios bioculturales de conservación o restauración ecológica cuando se trate de proteger los entornos naturales, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y culturales de importancia para el desarrollo e identidad de sus comunidades y que no sean competencia de la federación, conforme a lo previsto en la legislación local. Estas declaratorias tendrán carácter oficial y deberán ser publicadas en los periódicos y gacetas oficiales de los gobiernos estatales y municipales.

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

En las áreas naturales protegidas queda prohibida la introducción de especies exóticas invasoras.

En las áreas naturales protegidas no se pueden realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, a que se refiere la Ley de Minería.

ARTICULO 59.- ARTICULO 59.- Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas **competencia de la Federación**, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá el manejo del área por parte del

promoviente, con la participación de la Secretaría conforme a las atribuciones que al respecto se le otorgan en esta Ley.

ARTICULO 64 BIS 1.- **Los gobiernos** de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México **y las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas **que les correspondan**; de conformidad con lo que establece esta Ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes.

[...]

ARTICULO 65.- La Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo de las **áreas naturales protegidas a que se refieren las fracciones I a VIII y XI del Artículo 46 de esta Ley**, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Cuando se trate de áreas naturales protegidas de carácter estatal, municipal o las que determinen las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el programa de manejo lo formulará la secretaría del gobierno local de sector correspondiente, con la participación de las dependencias locales competentes, autoridades indígenas y grupos mencionados en el párrafo anterior.

ARTICULO 77.- Las Dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios, **las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas** y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán considerar en sus programas y acciones que afecten el territorio de un área natural protegida de competencia federal, así como en el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones para obras o actividades que se desarrollen en dichas áreas, las previsiones contenidas en la presente Ley, los reglamentos, normas oficiales mexicanas que se expidan en la materia, en los decretos por los que se establezcan las áreas naturales protegidas y en los programas de manejo respectivos.

ARTICULO 77 BIS.- Cuando se trate de la protección de áreas naturales competencia de la federación, los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente:

I. a la III. [...]

IV.- Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declaradas como tales por **los gobiernos** de la Federación, **de las** entidades federativas, **de** los Municipios, **de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas** y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios, **las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas** y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la Secretaría;

V. a la VI [...]

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo Federal tendrán un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones reglamentarias necesarias para cumplir con los fines establecidos en el presente Decreto.

CLAUDIA GARCÍA HERNÁNDEZ
DIPUTADA FEDERAL

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones normativas necesarias para cumplir con los fines establecidos en el presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro a los 23 días del mes de septiembre del 2025

ATENTAMENTE



CLAUDIA GARCÍA HERNÁNDEZ
DIPUTADA FEDERAL

202

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES, EN MATERIA DE COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR TRABAJO EN EL HOGAR Y DOBLE JORNADA LABORAL

5

Guadalupe Araceli Mendoza Arias, diputada independiente integrante de la LXVI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confieren el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, al tenor de la siguiente: *Tóñese a la Comisión de Justicia para dictamen.*

Noviembre 25 de 2023
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Guadalupe Araceli Mendoza Arias

A. Planteamiento del Problema: La Violencia Económica y la Deuda Histórica con las Mujeres por el Trabajo no Remunerado

El modelo de familia tradicional, arraigado en patrones socioculturales que asignan a la mujer de manera casi exclusiva la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados, ha generado una profunda brecha de desigualdad que se manifiesta de forma cruda al momento de la disolución del vínculo matrimonial o del concubinato.¹

Esta disparidad no es una cuestión de índole privada, sino una forma de violencia estructural, económica y patrimonial, que el Estado mexicano tiene la obligación ineludible de visibilizar, prevenir y reparar.¹

La ausencia de mecanismos legales efectivos para compensar a la mujer que ha dedicado su vida, o una parte sustancial de ella, al sostenimiento del hogar, representa una omisión legislativa que perpetúa la discriminación y vulnera sus derechos humanos fundamentales.¹

1. La Dimensión de la Desigualdad: Datos Duros sobre la Violencia Económica y Patrimonial

La violencia económica y patrimonial es una de las modalidades más insidiosas y normalizadas de la violencia de género.¹

Se manifiesta a través del control de los ingresos, la limitación en el acceso a los recursos, el despojo de bienes y la creación de una dependencia económica que subordina a la mujer y la coloca en una situación de extrema vulnerabilidad.¹

Las cifras oficiales confirman la gravedad del problema. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), revela que el 27.4% de las mujeres de 15 años y más en México ha sufrido violencia económica, patrimonial o discriminación a lo largo de su vida.¹

Durante los 12 meses previos a la encuesta, un 16.2% de las mujeres fue víctima de esta forma de agresión.¹

En el contexto de la relación de pareja, ámbito donde esta violencia se ejerce con mayor frecuencia, el 8.1% de las mujeres la experimentó en el último año, lo que se traduce en un control sistemático sobre su autonomía y capacidad de decisión económica.¹

Los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) también reportan esta problemática, aunque con cifras que sugieren un subregistro significativo: 4.4% de las usuarias reportaron violencia económica y 2.4% violencia patrimonial.¹

Es alarmante que un 31% de los casos no especificaron el tipo de violencia sufrida, lo que evidencia la dificultad para identificar y nombrar estas agresiones, a menudo invisibilizadas bajo el velo de los "asuntos familiares".¹

2. La Cuantificación de lo Invisible: El Valor Económico del Trabajo no Remunerado

El trabajo no remunerado del hogar y de cuidados, que incluye la preparación de alimentos, la limpieza, las compras, la administración del hogar y el cuidado de hijos, personas mayores o con discapacidad, constituye una aportación fundamental para el sostenimiento de la economía nacional.¹

Sin embargo, al no ser monetizado, su valor ha sido históricamente ignorado, recayendo desproporcionadamente sobre los hombros de las mujeres y generando para ellas un empobrecimiento sistemático.¹

La Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares (CSTNRHM) 2023 del INEGI ha puesto cifras a esta realidad.¹

En 2023, el valor económico de este trabajo ascendió a 8.4 billones de pesos, una cifra que equivale al 26.3% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Esta aportación supera a sectores económicos clave como la industria manufacturera (20.3%) o el comercio (18.6%).¹

La distribución de esta carga de trabajo evidencia una profunda brecha de género: las mujeres aportaron el 71.5% de dicho valor, mientras que los hombres apenas el 28.5%.¹

En términos individuales, esto significa que cada mujer realizó trabajo no remunerado por un valor promedio anual de \$86,971 pesos, en contraste con los \$36,471 pesos aportados por cada hombre.¹

Esta disparidad es la prueba irrefutable del desequilibrio que se gesta al interior de los hogares y que tiene consecuencias devastadoras para la autonomía económica de las mujeres.¹

3. El Costo de Oportunidad y la Doble Jornada: Barreras para la Autonomía

La dedicación preponderante al trabajo del hogar impone a las mujeres un tangible "costo de oportunidad".¹

Cada hora invertida en labores domésticas no remuneradas es una hora que no se dedica a la formación académica, al desarrollo profesional, a la participación en el mercado laboral formal o al ocio.¹

Esta renuncia se traduce, al final de la vida productiva, en una menor capacidad para generar un patrimonio propio, pensiones insuficientes y una dependencia económica que se agudiza con la edad o ante la disolución de la relación de pareja.¹

Esta realidad se refleja en los indicadores de brecha de género. México se encuentra en una posición precaria a nivel internacional, ocupando el lugar 109 de 146 países en el subíndice de Participación y Oportunidades Económicas del Foro Económico Mundial. La brecha salarial persiste, con hombres ganando en promedio un 20.7% más que las mujeres en 2022.¹

Además, muchas mujeres enfrentan una "doble jornada": además de su trabajo remunerado, asumen la mayor parte de las responsabilidades domésticas. Las estadísticas muestran que las mujeres dedican en promedio 12.68 horas más a la semana a los quehaceres del hogar que los hombres.¹

Esta doble carga no solo limita sus posibilidades de crecimiento, sino que también tiene un impacto directo en su salud física y mental.¹

La violencia económica, por tanto, no es un acto aislado. Es la culminación de un proceso estructural que inicia con la imposición de roles de género, se materializa en una distribución desigual del trabajo no remunerado y se consolida jurídicamente ante la ausencia de mecanismos efectivos que reparen el desequilibrio patrimonial al finalizar una relación de pareja.¹

La omisión de legislar en esta materia constituye una aquiescencia del Estado que tolera y reproduce esta forma de violencia, contraviniendo sus obligaciones más fundamentales.¹

B. Marco Jurídico de Protección y el Deber de Reparación del Estado Mexicano

La presente iniciativa no surge de un vacío legal, sino que responde a un mandato claro derivado de nuestro marco constitucional, de los tratados internacionales de los que México es parte y de la doctrina desarrollada por nuestro más Alto Tribunal.¹

1. El Bloque de Constitucionalidad: El Mandato de Juzgar y Legislar con Perspectiva de Género

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los cimientos para la protección de los derechos de las mujeres.¹

El artículo 1° constitucional prohíbe toda forma de discriminación motivada por género e impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.¹

La omisión de establecer un mecanismo resarcitorio para las mujeres que se han dedicado al hogar constituye una forma de discriminación indirecta, pues perpetúa un estado de cosas que las afecta desproporcionadamente.¹

Asimismo, el artículo 4° constitucional consagra el principio de igualdad entre el varón y la mujer ante la ley. Este principio no puede entenderse como una mera igualdad formal, sino que exige al Estado la adopción de medidas sustantivas que remuevan los obstáculos fácticos que impiden a las mujeres el pleno goce de sus derechos, muchos de los cuales derivan de roles de género estereotipados.¹

2. La Convención de Belém do Pará: Fundamento Internacional del Deber de Reparar

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, ratificada por México y de observancia obligatoria, es la piedra angular que fundamenta el deber del Estado de legislar en esta materia.¹

El artículo 7 de la Convención es categórico al establecer las obligaciones de los Estados Parte. Estos no solo deben condenar todas las formas de violencia contra la mujer, sino que convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.¹

De manera crucial, el inciso g) de dicho artículo obliga a los Estados a "establecer los procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos".¹

El inciso f) del mismo artículo mandata "establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces".¹

La violencia económica y el empobrecimiento resultante de la dedicación no remunerada al hogar encuadran perfectamente en la definición de violencia del artículo 1 de la Convención: "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".¹

La precariedad económica es una fuente de sufrimiento y daño psicológico que limita el proyecto de vida de las mujeres. Por lo tanto, el Estado mexicano tiene una obligación convencional de crear los mecanismos para su reparación.¹

3. La Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: El Camino Judicial ya Trazado

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida y progresista que no solo reconoce la figura de la compensación económica, sino que ha delineado con claridad sus alcances, superando las interpretaciones restrictivas de las legislaciones locales.¹

La presente iniciativa busca elevar esta doctrina judicial a rango de ley nacional, garantizando su aplicación uniforme en todo el territorio.¹

La Corte ha establecido que la compensación tiene una naturaleza resarcitoria, no asistencial. Su finalidad no es proveer alimentos para el futuro, sino reparar el desequilibrio económico generado por el costo de oportunidad que asumió uno de los cónyuges (generalmente la mujer) al dedicarse a las labores del hogar. Es una reparación por una contribución pasada, no una pensión por una necesidad presente.¹

Un avance fundamental ha sido el reconocimiento de la compensación por la "doble jornada". En la Tesis Aislada 1a. CCXXVIII/2018 (10a.), la Primera Sala resolvió que el derecho a la compensación no se extingue por el hecho de que el cónyuge solicitante haya desempeñado un trabajo remunerado fuera de casa.¹

La Corte reconoció que esto implicaría invisibilizar la realidad de millones de mujeres que asumen una doble carga de trabajo. El criterio clave es la dedicación "preponderante", no "exclusiva", a las labores domésticas y de cuidado.¹

El texto de la tesis es elocuente: "el cónyuge que se dedicó a las tareas del hogar, pero que además salió al mundo laboral y realizó un trabajo remunerado no debe entenderse excluido de la posibilidad de acceder al derecho de compensación".¹

Además, la SCJN ha establecido, juzgando con perspectiva de género, que en estos casos debe operar una presunción a favor de quien solicita la compensación, correspondiendo a la parte demandada la carga de desvirtuar que la actora se dedicó preponderantemente al hogar.¹

Esta evolución jurisprudencial demuestra que el derecho a la compensación ya es parte de nuestro orden jurídico. La presente iniciativa no busca crear un derecho desde cero, sino codificar y nacionalizar un derecho humano ya existente y reconocido judicialmente.¹

El objetivo es transformar una conquista jurisprudencial, a menudo accesible solo para quienes pueden costear largos litigios, en una garantía procesal universal, estandarizada y de fácil acceso para todas las mujeres del país, cumpliendo así con el espíritu unificador del nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.¹

C. La Necesidad de Codificar un Derecho ya Reconocido: Hacia la Seguridad Jurídica y la Igualdad Sustantiva.

El nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (CNPCF) representa un hito histórico en la búsqueda de una justicia más ágil, accesible y uniforme para todas y todos los mexicanos. Su objetivo es homologar las reglas procesales en todo el país para garantizar la seguridad jurídica y la igualdad en el acceso a la justicia.¹

Dejar una figura de la trascendencia de la compensación económica fuera del texto explícito del CNPCF sería una omisión grave que contravendría sus propios fines. Generaría incertidumbre jurídica, obligando a las personas justiciables y a las autoridades jurisdiccionales a depender de la interpretación jurisprudencial, cuya aplicación puede ser desigual y no siempre conocida por todos los operadores jurídicos.¹

La codificación de la compensación económica, incluyendo la vertiente de la doble jornada, es un acto de congruencia legislativa. Alinea el nuevo ordenamiento procesal con las más altas exigencias de la Constitución, los tratados internacionales y la doctrina de la SCJN.¹

Es una oportunidad para que el Poder Legislativo asuma un rol proactivo en la erradicación de la violencia de género, dialogando y consolidando los avances logrados por el Poder Judicial.¹

Incorporar esta figura de manera expresa en el CNPCF es garantizar que el acceso a esta forma de justicia reparadora sea la regla y no la excepción.¹

D. Estudio de Derecho Comparado

La necesidad de compensar el trabajo doméstico no es exclusiva de México. Diversas legislaciones en el mundo, particularmente en la tradición del derecho civil, han desarrollado mecanismos para abordar este desequilibrio.¹

El análisis de los modelos de España y Argentina ofrece lecciones valiosas y demuestra la viabilidad y pertinencia de la presente propuesta.¹

- **Modelo Español:** El artículo 1438 del Código Civil español, aplicable al régimen de separación de bienes, establece que "el trabajo para la casa será computado como contribución a las cargas y dará derecho a obtener una compensación que el Juez señalará, a falta de acuerdo, a la extinción del régimen de separación". La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido parámetros objetivos para su cuantificación, como el Salario Mínimo Interprofesional o el costo de mercado de contratar a una tercera persona para realizar dichas labores, lo que otorga previsibilidad al mecanismo.¹
- **Modelo Argentino:** El Código Civil y Comercial de la Nación de Argentina regula las "compensaciones económicas" en sus artículos 441, 442, 524 y 525, tanto para el divorcio como para el cese de las uniones convivenciales. Esta figura tiene una naturaleza autónoma, distinta de los alimentos y de la indemnización por daños, y su finalidad es corregir un "desequilibrio manifiesto" que implique un "empeoramiento de la situación económica" de uno de los miembros de la pareja, con causa en el vínculo y su ruptura. La ley argentina establece pautas claras para su fijación y un plazo de caducidad de seis meses para su solicitud, brindando así certeza jurídica.¹

Estos ejemplos demuestran que la compensación económica es una institución consolidada en el derecho de familia contemporáneo. La siguiente tabla sintetiza las características de estos modelos en comparación con la propuesta para México.¹

Característica	México (Propuesta)	España (Art. 1438 CC)	Argentina (Arts. 441-442, 524-525 CCyC)
Naturaleza Jurídica	Resarcitoria y reparadora. No asistencial ni sancionatoria.	Contributiva/Compensatoria	Autónoma, con finalidad reequilibradora
Fundamento Principal	Desequilibrio económico causado	Contribución a las cargas del matrimonio mediante trabajo doméstico.	Desequilibrio económico manifiesto con

Característica	México (Propuesta)	España (Art. 1438 CC)	Argentina (Arts. 441-442, 524-525 CCyC)
	por costo de oportunidad.		causa en el vínculo y su ruptura.
Supuestos	Dedicación preponderante al hogar y/o doble jornada. Aplicable a matrimonio y concubinato, independientement e del régimen patrimonial.	Régimen de separación de bienes. Dedicación sustancial al trabajo del hogar.	Divorcio y cese de unión convivencial.
Criterios de Cuantificación	Valoración judicial de elementos como: duración del vínculo, aportaciones, edad, salud, cualificación profesional, costo de oportunidad. Hasta 50% de los bienes.	Discrecionalidad judicial. Jurisprudencia usa Salario Mínimo o costo de mercado del servicio.	Pautas legales: estado patrimonial, dedicación a la familia, edad, salud, capacitación laboral, etc.
Plazo para Solicitarla	Durante el procedimiento de disolución o hasta un año después de la sentencia firme.	En el procedimiento de divorcio o en uno posterior.	Caducidad de 6 meses desde la sentencia de divorcio o cese de la unión.

La siguiente tabla detalla la reforma específica que se propone al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares ¹:

TEXTO VIGENTE (CNPCF)	TEXTO PROPUESTO
Artículo 588. La vía especial oral en materia familiar procederá en los casos de: I. Guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes; II. Convivencia de niñas, niños y adolescentes con sus progenitores o familiares; III.	Artículo 588. La vía especial oral en materia familiar procederá en los casos de: I. a V.... VI. Compensación Económica ; VII. Violencia Familiar; VIII. Diferencias que surjan entre cónyuges y concubinarios sobre administración de los bienes comunes, y IX. Las demás que señalen las leyes.

TEXTO VIGENTE (CNPCF)	TEXTO PROPUESTO
Alimentos; IV. Violencia Familiar; V. Diferencias que surjan entre cónyuges y concubenarios sobre administración de los bienes comunes, y VI. Las demás que señalen las leyes.	
No existe.	LIBRO QUINTO DE LOS PROCEDIMIENTOS EN ASUNTOS DEL ORDEN FAMILIAR TÍTULO SEGUNDO DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES EN MATERIA FAMILIAR CAPÍTULO IV DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE COMPENSACIÓN ECONÓMICA
No existe.	Artículo 652 Bis. Objeto y naturaleza. La compensación económica es un mecanismo de carácter resarcitorio que tiene por objeto reparar el desequilibrio económico que, a la disolución del matrimonio o terminación del concubinato, sufre aquel cónyuge o concubinario que, durante la vigencia de la relación, se dedicó preponderantemente al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de las personas menores de edad, con discapacidad o que requieran cuidados especiales, o que habiendo realizado una actividad remunerada, asumió en mayor medida dichas cargas. Esta prestación es autónoma e independiente del derecho a los alimentos y de la liquidación de los bienes adquiridos durante la relación.
No existe.	Artículo 652 Bis 1. Procedencia. La compensación económica procederá con independencia del régimen patrimonial bajo el cual se haya constituido el matrimonio. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que se ha dedicado preponderantemente a las labores del hogar y de cuidado quien así lo manifieste. Corresponderá a la parte demandada desvirtuar dicha presunción.
No existe.	Artículo 652 Bis 2. Oportunidad procesal. La acción de compensación económica deberá promoverse en la demanda o contestación del procedimiento de divorcio o de terminación

1

TEXTO VIGENTE (CNPFC)	TEXTO PROPUESTO
	del concubinato , o mediante acción autónoma hasta un año después de que haya causado ejecutoria la sentencia respectiva.
No existe.	Artículo 652 Bis 3. Criterios para la fijación. La autoridad jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias de cada caso y con perspectiva de género , determinará la existencia del desequilibrio económico y fijará el monto de la compensación. Para ello, deberá valorar, entre otros, los siguientes elementos: I. La duración del matrimonio o concubinato; II. Los bienes que los cónyuges o concubenarios hubieren adquirido durante la relación; III. La cualificación profesional y las posibilidades de acceso al empleo de cada uno; IV. El costo de oportunidad, consistente en la pérdida de oportunidades de desarrollo profesional, educativo o personal; V. La edad y el estado de salud de las partes; VI. Las aportaciones de cada uno a los bienes de la otra parte; VII. La colaboración prestada en las actividades profesionales o empresariales del otro, y VIII. Cualquier otro acuerdo o pacto entre las partes.
No existe.	Artículo 652 Bis 4. Monto. La compensación no podrá ser superior al cincuenta por ciento del valor de los bienes que hubiere adquirido el cónyuge o concubinario deudor durante el matrimonio o concubinato.
No existe.	Artículo 652 Bis 5. Modalidades de pago. La compensación económica podrá consistir en: I. Una prestación única , ya sea en dinero o mediante la adjudicación de bienes; II. Una renta por tiempo determinado , o III. El usufructo de determinados bienes . La autoridad jurisdiccional, a petición de parte, podrá establecer las garantías necesarias para asegurar su cumplimiento.
No existe.	Artículo 652 Bis 6. Reglas procesales. El procedimiento se sustanciará en la vía especial oral que regula este Libro, aplicándose en lo conducente las reglas del Juicio Oral Familiar. La autoridad jurisdiccional contará con las más amplias facultades para recabar de oficio las

TEXTO VIGENTE (CNPCF)	TEXTO PROPUESTO
	pruebas que estime pertinentes para acreditar los supuestos de la acción.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 588 y se adiciona un Capítulo IV denominado "Del Procedimiento Especial de Compensación Económica", que comprende los artículos 652 Bis al 652 Bis 6, al Título Segundo "De los Procedimientos Especiales en Materia Familiar" del Libro Quinto "De los Procedimientos en Asuntos del Orden Familiar" del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, para quedar como sigue ¹:

Artículo 588. La vía especial oral en materia familiar procederá en los casos de:

I. a V....

VI. Compensación Económica;

VII. Violencia Familiar;

VIII. Diferencias que surjan entre cónyuges y concubenarios sobre administración de los bienes comunes, y

IX. Las demás que señalen las leyes.

LIBRO QUINTO

DE LOS PROCEDIMIENTOS EN ASUNTOS DEL ORDEN FAMILIAR

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES EN MATERIA FAMILIAR

CAPÍTULO IV

DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE COMPENSACIÓN ECONÓMICA

Artículo 652 Bis. Objeto y naturaleza.

La compensación económica es un mecanismo de carácter resarcitorio que tiene por objeto reparar el desequilibrio económico que, a la disolución del matrimonio o terminación del concubinato, sufre aquel cónyuge o concubinario que, durante la vigencia de la relación, se dedicó preponderantemente al desempeño del trabajo

del hogar y, en su caso, al cuidado de las personas menores de edad, con discapacidad o que requieran cuidados especiales, o que habiendo realizado una actividad remunerada, asumió en mayor medida dichas cargas.

Esta prestación es autónoma e independiente del derecho a los alimentos y de la liquidación de los bienes adquiridos durante la relación.

Artículo 652 Bis 1. Procedencia.

La compensación económica procederá con independencia del régimen patrimonial bajo el cual se haya constituido el matrimonio.

Se presumirá, salvo prueba en contrario, que se ha dedicado preponderantemente a las labores del hogar y de cuidado quien así lo manifieste. Corresponderá a la parte demandada desvirtuar dicha presunción.

Artículo 652 Bis 2. Oportunidad procesal.

La acción de compensación económica deberá promoverse en la demanda o contestación del procedimiento de divorcio o de terminación del concubinato, o mediante acción autónoma hasta un año después de que haya causado ejecutoria la sentencia respectiva.

Artículo 652 Bis 3. Criterios para la fijación.

La autoridad jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias de cada caso y con perspectiva de género, determinará la existencia del desequilibrio económico y fijará el monto de la compensación. Para ello, deberá valorar, entre otros, los siguientes elementos:

- I. La duración del matrimonio o concubinato;
- II. Los bienes que los cónyuges o concubinarios hubieren adquirido durante la relación;
- III. La cualificación profesional y las posibilidades de acceso al empleo de cada uno;
- IV. El costo de oportunidad, consistente en la pérdida de oportunidades de desarrollo profesional, educativo o personal;
- V. La edad y el estado de salud de las partes;
- VI. Las aportaciones de cada uno a los bienes de la otra parte;
- VII. La colaboración prestada en las actividades profesionales o empresariales del otro, y



VIII. Cualquier otro acuerdo o pacto entre las partes.

Artículo 652 Bis 4. Monto.

La compensación no podrá ser superior al cincuenta por ciento del valor de los bienes que hubiere adquirido el cónyuge o concubinario deudor durante el matrimonio o concubinato.

Artículo 652 Bis 5. Modalidades de pago.

La compensación económica podrá consistir en:

I. Una prestación única, ya sea en dinero o mediante la adjudicación de bienes;

II. Una renta por tiempo determinado, o

III. El usufructo de determinados bienes.

La autoridad jurisdiccional, a petición de parte, podrá establecer las garantías necesarias para asegurar su cumplimiento.

Artículo 652 Bis 6. Reglas procesales.

El procedimiento se sustanciará en la vía especial oral que regula este Libro, aplicándose en lo conducente las reglas del Juicio Oral Familiar.

La autoridad jurisdiccional contará con las más amplias facultades para recabar de oficio las pruebas que estime pertinentes para acreditar los supuestos de la acción.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹

SEGUNDO. - La presente reforma se aplicará en cada Entidad Federativa y en el Orden Federal en la misma fecha en que entre en vigor en su totalidad el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, de conformidad con las Declaratorias a que se refiere el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide dicho Código, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2023.¹

TERCERO. - Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente reforma continuarán su tramitación conforme a las disposiciones vigentes al momento de su inicio. Sin embargo, el derecho sustantivo a la compensación económica reconocido en este Decreto podrá ser invocado en dichos

procedimientos, siempre que sea compatible con las normas procesales aplicables y no se haya dictado sentencia definitiva que haya causado estado.¹

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a la fecha de su presentación.¹

ATENTAMENTE



DIP. GUADALUPE ARACELI MENDOZA ARIAS.

Iniciativa con Proyecto de Decreto, que reforma el párrafo décimo octavo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inclusión del Principio Superior de las Personas Adultas Mayores.

Azucena Arreola Trinidad, Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena, en la LXVI Legislatura, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y 82 numeral 2 fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa de decreto al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) CONTEXTO POBLACIONAL EN MÉXICO

La transición demográfica en México he evolucionado a pasos agigantados desde la Revolución de 1910 hasta nuestros días. Los cambios sobre el tamaño, la estructura y edad de la población se han modificado sustancialmente, lo que ha traído aparejado nuevos retos para el país.

En 1910, de acuerdo con datos del Censo, México contaba con una población cercana a 15.2 millones de habitantes (7.5 millones de hombres y 7.7 millones de mujeres) y su estructura por edad era sumamente joven, pues 42% de la población correspondía a individuos de 15 años de edad o menos. En ese entonces, la proporción de las personas adultas mayores (65 años y más) representaba apenas al 2% del total.¹

¹ Consejo Nacional de Población. La situación demográfica de México 2010. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233087/SDM_2010.pdf Situación Demográfica de México 1910-2010. Ma. Eulalia Mendoza García y Graciela Tapia Colocia. Páginas 11-24.

Para 1921, según Censo General de Habitantes, oficialmente se contabilizó a una población de 14.3 millones personas (7.0 millones de hombres y 7.3 millones de mujeres).²

Es decir, 11 años después del Censo de 1910, en 1921, México tenía alrededor de 900 mil habitantes menos³. La guerra revolucionaria de 1910 a 1917, tuvo un impacto negativo en las características demográficas del país.

Esta disminución de la población, en plena etapa de industrialización del mundo y en un país con casi 2 millones de kilómetros cuadrados, representó un enorme reto para la Nación.

Como respuesta para poblar al país y cubrir la demanda de mano de obra de la naciente industria nacional, los gobiernos posrevolucionarios adoptaron una política que permitió un alto índice de crecimiento demográfico en México, sobre todo de 1954 a 1974, con tasas superiores a tres por ciento anual.

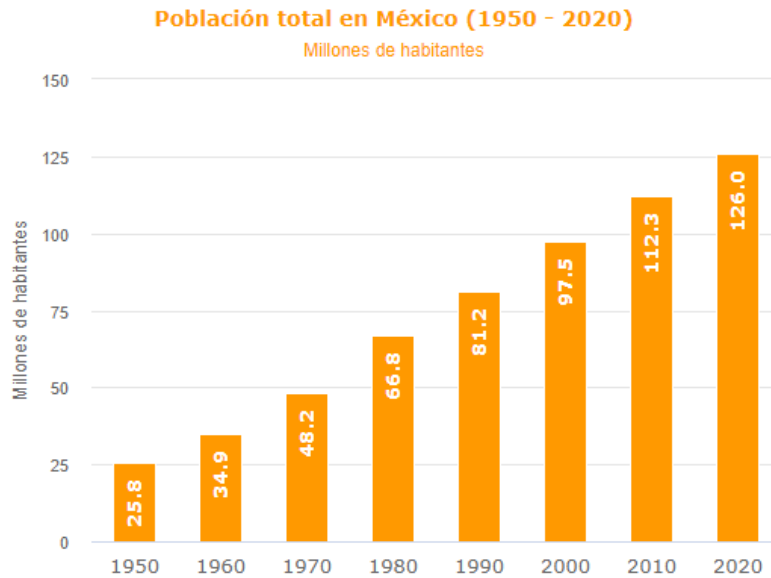
Sumado a ello, el incremento en la cobertura de los servicios de salud, particularmente en la vacunación, dio por resultado un descenso de la mortalidad y un aumento en la expectativa de vida, lo que permitió el acrecentamiento poblacional.

Por ello, **en los últimos 70 años**, la población en México aumento poco más de cuatro veces. Mientras en 1950 México tenía 25.8 millones de personas, en 2020 el país registraba 126 millones. Como ejemplo, podemos señalar que, **sólo en la última década**, de 2010 a 2020, la población se incrementó en 14 millones de habitantes.⁴

² Idem.

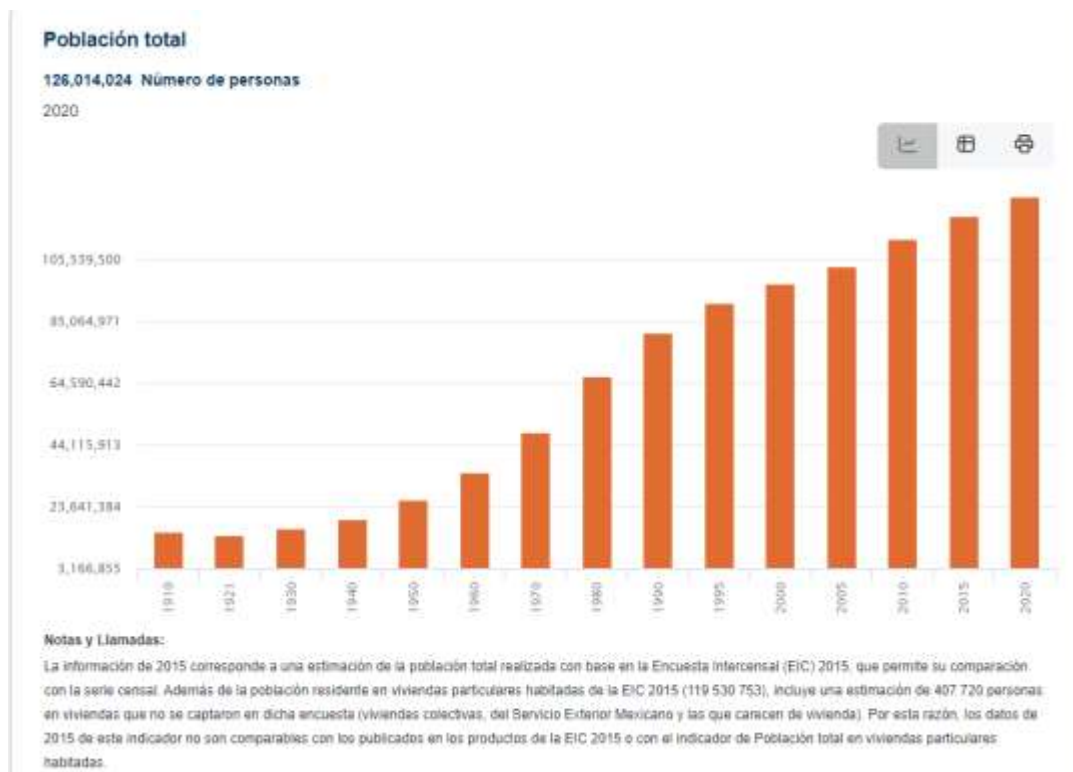
³ Se estima que, durante este periodo, se perdió un millón de vidas e incluso algunos autores sostienen que de no haber atravesado México por los años que ocuparon a la Revolución, el número de habitantes en el país pudiera haber ascendido a 17.2 millones de personas (CONAPO, 1993:20).

⁴ INEGI. Población total (Número de habitantes)
<https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx>



Fuente: INEGI. Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000).
INEGI. Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020.

En otras palabras, en un proceso de crecimiento poblacional nunca visto en nuestro país, **en un siglo, pasamos de tener 15 millones de habitantes en 1910, hasta llegar a casi 130 millones en 2022.**



II) EL CAMBIO ETARIO.

Según el documento intitulado *“Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas”*,⁵ **el proceso de envejecimiento**, desde una óptica propiamente demográfica, consiste en el incremento gradual del número absoluto y relativo que las personas envejecidas representan en la población total, en desmedro de la importancia relativa de los demás grupos de edad (Partida, 1999).

Este cambio en la estructura poblacional por edad, es consecuencia directa de la transición demográfica, la cual alude al proceso que experimentan las poblaciones al pasar de un régimen de alta fecundidad y mortalidad, a otro en el que ambas variables toman niveles bajos y controlados (Chesnais, 1986).

Desde 1970, la proporción de personas de 60 años o más ha experimentado un crecimiento constante, tanto en términos relativos como absolutos, producto de descensos significativos en las tasas de fecundidad y mortalidad.

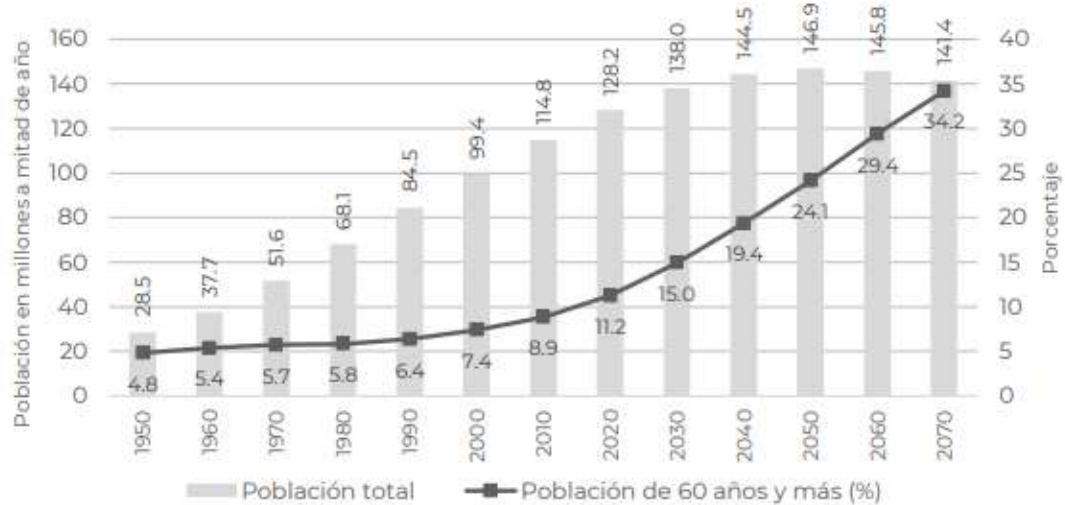
Mientras en 1970, se estimaba que la población de personas adultas mayores era de 2.9 millones, lo que representaba el 5.7% del total de la población. Actualmente, en 2024, este grupo demográfico tiene contabilizados 14.4 millones, constituyendo el 11.2% de los habitantes del país.

Para el año 2030 se estima que esta población alcance los 20.6 millones, el 15.0% el total, y para el 2070 esta proporción ascenderá a 48.3 millones, lo que representará el 34.2% de la población total, según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2023; Gráfico I-4).⁶

⁵ Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas. Karla Denisse González. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/2702/06_envejecimiento.pdf

⁶ Secretaría de Bienestar – Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Diagnóstico de las personas adultas mayores en México II. Panorama demográfico y proceso de envejecimiento poblacional. <https://www.bienestar.gob.mx/pb/images/INAPAM/transparencia/PlanesProInf/DiagnosticoINEGICONAPOS S2023-280224.pdf>

Gráfico I-4. Estimaciones y proyecciones de la población por decenios. México, 1950-2070



Fuente: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Dirección de Gerontología con base en Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2023. Población a mitad de año. Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070.

Nota: La proporción de personas de 60 años y más es resultado del cociente entre el número de personas de 60 años y más de edad registradas durante un período específico y la población total registrada en dicho período por cien.

Este cambio demográfico ha provocado un lento pero sostenido proceso de envejecimiento en el país, que será aún más evidente en los próximos años. Por lo que es necesario tener en cuenta la evolución demográfica de la sociedad, particularmente de las personas adultas mayores.

Para el segundo trimestre de 2022, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estimó que México tenía **17,958,707 de personas de 60 años y más (personas adultas mayores)**, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOEN),⁷ cifra que representa **14% de la población total** del país.

⁷ INEGI. Comunicado de prensa núm. 568/22. 30 de septiembre de 2022. Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf

En los hombres, este porcentaje es de 13%; y en las mujeres, de 15%. Más de la mitad (56%) tiene entre 60 y 69 años.⁸

Conforme avanza la edad, este porcentaje disminuye: 30% corresponde al rango de 70 a 79 años y 14% a las personas de 80 años y más. Según sexo, el porcentaje es ligeramente más alto para los hombres de 60 a 69 y para las mujeres de 80 años y más.⁹

III) ENVEJECIMIENTO, PROBLEMÁTICAS Y DERECHOS

Cabe señalar que el **envejecimiento poblacional** se produce cuando aumenta el porcentaje de personas mayores de 60 años al tiempo que disminuyen el porcentaje de niños menores de 15 años y de personas en edad de trabajar de 15 a 59 años.

Es decir, el envejecimiento es un proceso gradual que se desarrolla durante el curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psicosociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas y permanentes entre el sujeto y su medio.

En este sentido **la vejez es una construcción social y cultural**¹⁰ de la última etapa del curso de vida en el sentido de que tanto la vejez como los problemas enfrentados por las personas adultas mayores se crean socialmente.

En otras palabras, el envejecimiento es un hecho constatable y objetivo, mientras que la vejez es una suerte de apreciación subjetiva.¹¹

⁸ Ibid.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Berger, Peter y Luckmann, Thomas, *The Social Construction of Reality*, Garden City (New York), Anchor, 1967.

¹¹ Díaz-Tendero, Aída, “Epílogo”, en Díaz-Tendero, Aída (coord.), *Un pacto con la soledad. Envejecimiento y vejez en la literatura en América Latina y el Caribe*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2019.

En la cultura de la vejez, las percepciones e ideas tanto individuales como colectivas sobre lo que es ser persona mayor están en permanente construcción y deconstrucción, y los grupos etarios y las generaciones que hoy son personas mayores inciden en el paradigma de la vejez que vivirán los subsecuentes grupos etarios y generaciones de personas adultas mayores.

Igualmente, el tratamiento de las personas adultas mayores por parte de la disciplina del derecho, refleja las construcciones sociales sobre la vejez.¹²

El envejecimiento mayormente está ponderado de manera negativa, pues se cree que las personas mayores de sesenta años dejan de ser productivas. Por otra parte, visto positivamente, el envejecimiento se romantiza sin considerar que se presentan situaciones de depresión, abandono y pérdida, carencia de ingresos económicos, apoyos familiares y asistenciales. Se ha documentado cómo en algunos lugares de retiro se invade la privacidad, afectando la percepción que de sí mismas tienen dichas personas y atentando contra su integridad y vida digna.¹³

Los estudios en esta área se enfocan especialmente en el aspecto de la atención a la salud,¹⁴ esta mirada es una limitante para este caso, puesto que se soslaya el ámbito de los determinantes sociales para tener una vida digna y respetar la intimidad y privacidad de las personas adultas mayores, sobre todo cuando se encuentran en etapas tempranas de enfermedades crónico-degenerativas como son: la depresión, la demencia y el Alzheimer, solamente por mencionar algunas.¹⁵

En lo jurídico, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos construye la concepción de la vejez en torno a la vulnerabilidad, específicamente en lo relativo al acceso al derecho a la salud, al sistema de salud pública y toma en cuenta a las

¹² Guastini, Riccardo, “Interpretación y construcción jurídica”, en Isonomía, 43, 2015, pp. 11-48.

¹³ Baillie, Lesley, «Patient dignity in an acute hospital setting: a case study», en International Journal of Nursing Studies, 46.1, 2009, pp. 23-37.

¹⁴ Dulcey, Elisa, Envejecimiento y vejez: Categorías y conceptos, Siglo del Hombre Editores, 2016.

¹⁵ El Haj, Mohamad et al., “High depression and anxiety in people with Alzheimer’s disease living in retirement homes during the COVID-19 crisis”, en Psychiatry research 291, 2020, 113294.

personas en situación de pobreza. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resalta la importancia de visibilizar a las personas adultas mayores como sujetos de derechos de especial protección y por ende de cuidado integral, con el respeto de su autonomía e independencia. **En estos principios se puede apreciar el empoderamiento de las personas adultas mayores como sujetos de derechos y responsabilidades.**¹⁶

Derivado de esta construcción social y cultural de la vejez, las personas adultas mayores enfrentan discriminación a causa de estigmas y prejuicios asociados con la edad.

La normalización de esta discriminación obstaculiza el reconocimiento de sus contribuciones presentes y futuras en la sociedad, limitando así el ejercicio pleno de sus derechos y libertades. Este fenómeno, conocido como **edadismo**, según la definición de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se manifiesta cuando se utiliza la edad para clasificar y dividir a las personas de una manera que causa daño, desventaja o injusticia, y socava la solidaridad intergeneracional (2021).¹⁷

En el informe de 2021 publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el edadismo se asocia con una peor salud física y mental, un mayor aislamiento social y soledad, una mayor inseguridad financiera, una menor calidad de vida y unas mayores tasas de muertes prematuras. Se calcula que 6,3 millones de casos de depresión en todo el

¹⁶ SCJN. Manual para juzgar casos de Personas Mayores. Coordinadora: Aída Díaz - Tendero Bollain <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-11/Manual%20para%20juzgar%20casos%20de%20personas%20mayores.pdf>

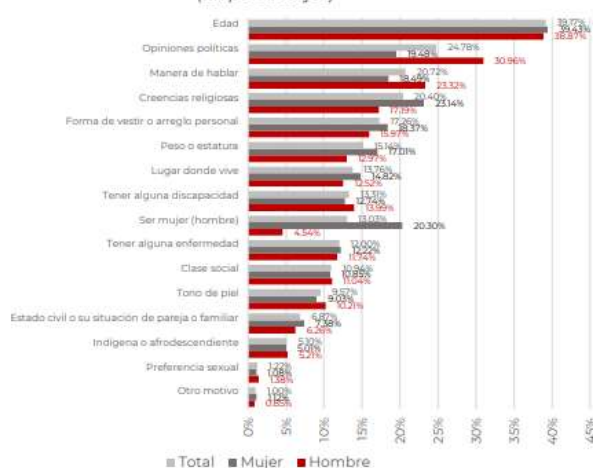
¹⁷ Secretaría de Bienestar – Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Diagnóstico de las personas adultas mayores en México II. Derechos humanos y discriminación <https://www.bienestar.gob.mx/pb/images/INAPAM/transparencia/PlanesProInf/DiagnosticoINEGICONAPOS/S2023-280224.pdf>

mundo son atribuibles al edadismo.¹⁸

En México, de 2017 a 2022, de la población de 60 años y más estimada, casi una sexta parte sufrió un acto de discriminación, equivalente a 2.9 millones (16.36%). De esta proporción, el 75.42% de las personas adultas mayores reportaron de 1 a 2 motivos de discriminación, 15.23% de 3 a 4 motivos, mientras que 9.35% reportó 5 motivos o más de discriminación.¹⁹

Durante este período, de las 2.9 millones de personas adultas mayores que informaron haber experimentado **discriminación**, el 39.2% identificó la edad como la principal razón. Entre los hombres, además de **la edad**, las opiniones políticas (31%) y la forma de hablar fueron señaladas como otras causas de discriminación (23.3%). En el caso de las mujeres, además de la **edad**, el género y las creencias religiosas se destacaron como las principales razones, con un 20.3% y un 23.1%, respectivamente. Al buscar empleo, aproximadamente la mitad de las personas adultas mayores perciben una elevada discriminación (48.29%).

Gráfico II-5. Principales motivos de discriminación declarados por la población de 60 años y más por sexo. México, 2022
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores con base en INEGI (2022). Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS). Microdatos del Módulo 9. Experiencias de discriminación de las personas de 60 años o más.
Nota 1: Las estimaciones se derivan de una pregunta de opción múltiple, por lo tanto, cada porcentaje se calcula con relación al número total de casos afirmativos dentro de cada opción de respuesta según sexo. En consecuencia, los porcentajes no suman 100%.
Nota 2: Las estimaciones no incluyen los datos de los casos en los que no se proporcionó respuesta en alguna de las categorías de análisis, así como aquellos en los que la respuesta fue "no sabe".

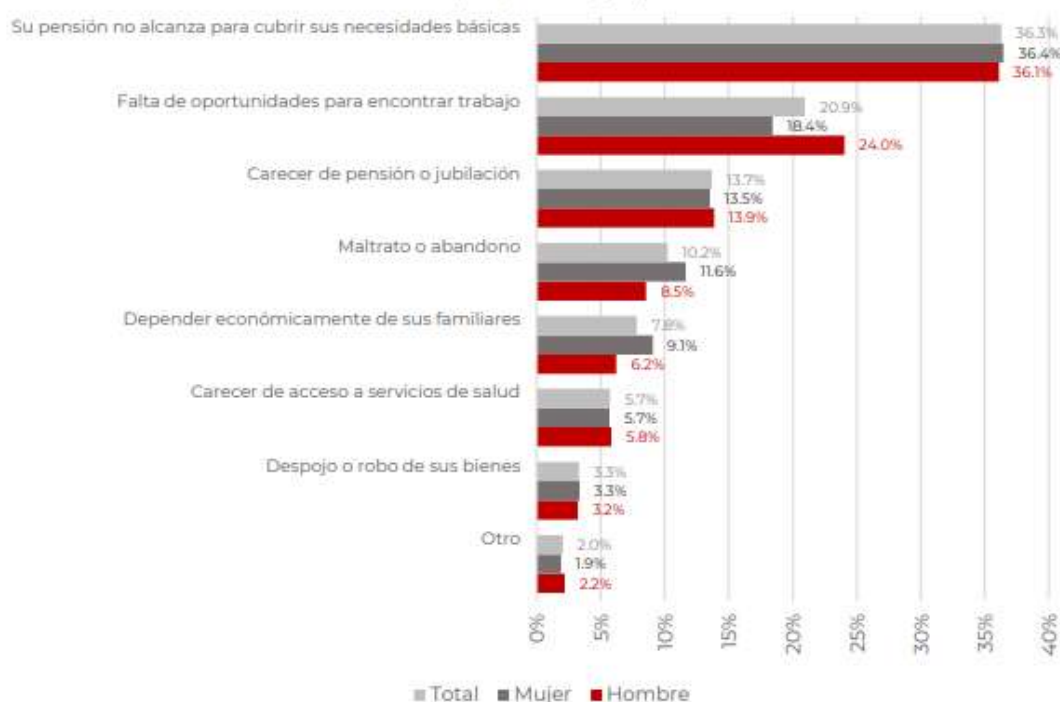
¹⁸ El edadismo es un problema mundial - Naciones Unidas
<https://www.who.int/es/news/item/18-03-2021-ageism-is-a-global-challenge-un>

¹⁹ Ob. Cit.

Las problemáticas actuales a las que se enfrentan las personas adultas mayores en el país, según su propia opinión, están relacionadas principalmente con el hecho de que su pensión no les alcanza para cubrir sus necesidades básicas (36.3%), seguido de la falta de oportunidades para encontrar trabajo, con 20.9%, y carecer de pensión o jubilación (13.7%).

Desde una perspectiva de **género**, las cifras muestran notables disparidades en tres problemáticas clave: la falta de oportunidades laborales, el maltrato o abandono, y la dependencia económica hacia los familiares. En el primer aspecto, se observa una brecha de 6 puntos porcentuales entre hombres y mujeres, siendo los hombres quienes informan una proporción superior. En cuanto al maltrato o abandono y la dependencia económica, son las mujeres quienes experimentan ligeramente una proporción mayor (Gráfico II-2).

Gráfico II-2. Población de 60 años y más según las principales problemáticas percibidas, México, 2022
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores con base en INEGI (2022). Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS). Microdatos del Módulo 5. Personas mayores.

Nota: Las estimaciones no incluyen los datos de los casos en los que no se proporcionó respuesta en alguna de las categorías de análisis.

Por otra parte, con **respecto al ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver Amparo Directo en revisión 1754/2015, determinó que a pesar de que **no existe una disposición expresa que reconozca los derechos de los adultos mayores**, su protección deriva del artículo 1° Constitucional al prohibir la discriminación por razones de edad, o cualquier otra, que atente contra la dignidad humana, al ser ésta un principio fundamental de nuestro sistema jurídico.²⁰

Así, se dijo que los adultos mayores por cuestiones de su edad y de su general estado de vulnerabilidad requieren de una protección reforzada por parte del Estado, en el resguardo de sus intereses y derechos, frente a cualquier acto que los violente o transgreda.

Por otra parte, se señaló que las personas adultas mayores no son un grupo homogéneo y por lo tanto, no gozan de una presunción de necesidad, pues no todos se encuentran en las mismas condiciones. No obstante, es dable notar el aumento en el número de personas adultas mayores en relación con décadas anteriores, así como en la cantidad de ellas que sufren discriminación, trato indigno, violencia, explotación, o bien, que no cuentan con los recursos suficientes para subsistir de manera independiente, lo cual constituye una situación especial que los juzgadores deberán tomar en cuenta.

En ese contexto, ante el notorio aumento de este grupo poblacional, y la creciente situación de vulnerabilidad en que se encuentra una buena parte de éste, la Primera Sala estimó necesario **fijar diversos criterios** que deberán seguir los juzgadores al analizar casos donde intervengan personas adultas mayores, a efecto de tomar en consideración el contexto especial de las personas, que deberá llevarse a cabo

²⁰ SCJN. Reseñas Argumentativas. Reseña del Amparo Directo en Revisión 1754/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Derecho de los Adultos Mayores a Pensión Compensatoria por Doble Jornada. Perspectiva de Envejecimiento.
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2019-03/res-AZLL-1754-15.pdf

bajo una perspectiva o contexto de envejecimiento.

Dichos lineamientos son los siguientes:

- Identificar si la persona se encuentra en algún estado de vulnerabilidad, o que la decisión que se tome pudiera generar o agravar dicho estado y, en caso de obtener una respuesta afirmativa, deberá aplicar los lineamientos restantes.
- Tomar en consideración los intereses de la persona para protegerlos con mayor intensidad en los casos que puedan ser menoscabados por una decisión que no los considere o agrave el estado de vulnerabilidad en el que se pudiera encontrar.
- Respetar la autonomía de la persona adulta mayor.
- Respetar su derecho a expresar su opinión.
- Suplir la deficiencia de la queja para proteger sus derechos en caso de que se observe una condición de vulnerabilidad.

Dichos **lineamientos**, se dijo, tienen como propósito equilibrar la situación de desventaja en que se encuentren las personas adultas mayores, sin que ello exima al juzgador de analizar los contextos de discriminación que pudieran sufrir a causa de otras categorías sospechosas, tales como el género, la orientación sexual, la pertenencia a un grupo étnico, entre otras.

Además, a las personas adultas mayores les atraviesan diversas intersecciones: clase, origen cultural o étnico, contexto territorial, alguna discapacidad, diversidad sexo genérica, entre otras que pueden expresarse en vulneración de sus derechos, precarización y falta de autonomía.

Las diferentes formas en que se vive la vejez conllevan múltiples significados y manifestaciones.

Por eso es necesario que la inclusión del PRINCIPIO SUPERIOR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES en el texto constitucional implique reconocer las barreras sociales, económicas y culturales que este grupo poblacional, en toda su

diversidad, enfrenta para continuar su vida con dignidad y en pleno ejercicio de sus derechos. Que esta inclusión sea un acto de justicia social para reconocer sus aportes a la vida de México, a la construcción pasada y presente de la sociedad. Que esta inserción sea libre de edadismo, que se les considere como personas productivas, como sujetos históricos y políticos, y que contribuya a su empoderamiento y autonomía, revalore su vigencia en la construcción y transformación de México desde lo material pero también desde lo simbólico.

En este mismo orden de ideas, podemos afirmar que los derechos de las personas adultas mayores en México han transitado de ser programas sociales en la Ciudad de México y otras entidades federativas, a la promulgación de Leyes Federales y la aprobación de Pactos Internacionales, hasta llegar a su reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A manera de ejemplo, enunciativo y no limitativo, se pueden mencionar los siguientes:

En enero de 2001, al inicio de la gestión del Licenciado Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del anterior Distrito Federal, inició el programa para establecer una pensión universal a las personas adultas mayores residentes en esa demarcación y, a mitad de su gobierno, en 2003, se publicó la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.²¹

El 25 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.²²

²¹ Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de noviembre de 2003. Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/noviembre03_18_91_bis.pdf

²² DOF: 25/06/2002. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=752473&fecha=25/06/2002#gsc.tab=0

En enero de 2019, ya durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, el Gobierno de México puso en operación el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que tenía como objetivo apoyar con mil 275 pesos mensuales a 8.5 millones de personas de este grupo poblacional, en especial a los más pobres.

El 8 de mayo de 2020, se promulgó el Decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina que las personas adultas mayores tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva.²³

El 13 de diciembre de 2022, el Senado de la República aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington D.C., Estados Unidos de América, el 15 de junio de 2015,²⁴ declaratoria que fue finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2023.²⁵

Adicionalmente, la Presidenta Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la Doctora Claudia Sheinbaum Pardo, ha anunciado que enviará sendas reformas Constitucionales en materia de pensiones universales para las mujeres de 60 a 64 años, denominada “Pensión para el Bienestar de las Mujeres Adultas Mayores” en reconocimiento a toda una vida de trabajo, a su esfuerzo para sacar adelante a la familia y a la Nación.

²³ DOF 8 de mayo de 2020. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_242_08may20.pdf

²⁴ Senado de la República. 13 diciembre 2022. Aprueba Senado Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos de Personas Mayores.

<https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/4659-aprueba-senado-convencion-interamericana-sobre-proteccion-de-derechos-humanos-de-personas-mayores#:~:text=El%20Senado%20de%20las%20Rep%C3%BAblica,conquistados%20de%20este%20grupo%20poblacional.>

²⁵ DOF: 20/04/2023. Decreto Promulgatorio de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington D.C., Estados Unidos de América, el quince de junio de dos mil quince.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5686151&fecha=20/04/2023#gsc.tab=0

IV) MARCO LEGAL

1. Universal

A nivel mundial existen numerosos instrumentos internacionales en los que se reconocen y establecen la obligación del Estado mexicano de garantizar los derechos de las personas adultas mayores.

Entre las distintas Conferencias, Convenciones, Tratados y demás normas multilaterales, referidas al envejecimiento de la población, y los derechos de las personas adultas mayores, podemos señalar, al menos, las siguientes:

Del 26 de julio al 6 de agosto de 1982, se realizó la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en Viena, Austria, con el propósito servir como un foro para iniciar un programa internacional de acción encaminado a garantizar la seguridad económica y social de las personas adultas mayores, así como oportunidades para que estas personas contribuyan al desarrollo de sus países.²⁶

Producto de ello, el 3 de diciembre de 1982, la Asamblea General de la ONU, en su 90ª sesión plenaria, aprobó la “*resolución 37/51 Cuestión del envejecimiento*”,²⁷ que hizo suyo el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento.

Cabe mencionar que el mencionado Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, tiene como objetivo fortalecer la capacidad de los gobiernos y la

²⁶ Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, 26 de julio a 6 de agosto de 1982, Viena.
<https://www.un.org/es/conferences/ageing/vienna1982#:~:text=Una%20Asamblea%20necesaria&text=La%20Asamblea%20Mundial%20sobre%20el,al%20desarrollo%20de%20sus%20pa%C3%ADses.&text=El%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Internacional,como%20las%20siguientes%20%C3%A1reas%20sectoriales%3A>

²⁷ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General - Trigésimo séptimo periodo de sesiones. Resolución 37/51. Cuestión del envejecimiento.
<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/432/91/pdf/nr043291.pdf>

sociedad civil para abordar eficazmente el envejecimiento de la población y abordar el potencial de desarrollo y las necesidades de dependencia de las personas de edad.

Además, promovió la cooperación regional e internacional que incluyó 62 recomendaciones de acción que abordan la investigación, la recopilación y el análisis de datos, la capacitación y la educación, así como las siguientes áreas sectoriales:

- salud y nutrición
- protección de los consumidores de edad avanzada
- vivienda y medio ambiente
- familia
- bienestar social
- seguridad de ingresos y empleo
- educación

El 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante la 68ª sesión plenaria, votó la “resolución 45/106, Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento y Actividades Conexas”,²⁸ la cual, entre otros puntos, designó al 1º de octubre Día Internacional de las Personas de Edad.

El 16 de diciembre de 1991, la Asamblea General, en su 74ª sesión plenaria, aprobó la “resolución 46/91 Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y Actividades Conexas”,²⁹ referida a los **Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad**, estos principios, a la letra señalan:

“PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN FAVOR DE LAS PERSONAS DE EDAD

Independencia

²⁸ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General – Cuadragésimo quinto periodo de sesiones. Resolución 45/106. Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento y Actividades Conexas. <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/572/69/img/nr057269.pdf>

²⁹ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General – Cuadragésimo sexto periodo de sesiones. Resolución 46/91. Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento y Actividades Conexas. <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/588/45/img/nr058845.pdf>

- 1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.*
- 2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos.*
- 3. Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.*
- 4. Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.*
- 5. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio.*
- 6. Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.*

Participación

- 7. Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.*
- 8. Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.*
- 9. Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.*

Cuidados

- 10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.*
- 11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad.*
- 12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.*

13. *Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.*

14. *Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.*

Autorrealización

15. *Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.*

16. *Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.*

Dignidad

17. *Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.*

18. *Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.”*

En 2002, la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento adoptó el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, para responder a las oportunidades y desafíos del envejecimiento de la población en el siglo XXI y para promover el desarrollo de una sociedad para todas las edades.

Las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad³⁰ que, entre otros puntos, establecen:

“CAPÍTULO I: PRELIMINAR

Sección 1ª.- Finalidad

³⁰ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

(1) Las presentes Reglas tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial.

(2) ...

Sección 2ª.- Beneficiarios de las Reglas

1.- Concepto de las personas en situación de vulnerabilidad

(3) Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

(4) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

2.- Edad

(5) ...

(6) El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia.”

Otros instrumentos internacionales en la materia son:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- La Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia;
- La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer;
- La Recomendación 162 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores de edad; y,
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador,³¹ el cual en su artículo 17 establece:

“Artículo 17. Protección de los ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad.

En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;*
- b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;*
- c. Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.”*

³¹ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: “Protocolo de San Salvador”: Suscrito en San Salvador, El Salvador, 17/11/1988. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

2. Regional (América)

En el continente Americano, el principal instrumento la “*Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*”,³² que establece, entre otros puntos, los principios generales y sus definiciones sobre sus derechos, lo que lo hace un instrumento de primerísima importancia a nivel regional:

“CAPÍTULO II

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 3

Son principios generales aplicables a la Convención:

- a) La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor.***
- b) La valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo.***
- c) La dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor.***
- d) La igualdad y no discriminación.***
- e) La participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad.***
- f) El bienestar y cuidado.***
- g) La seguridad física, económica y social.***
- h) La autorrealización.***
- i) La equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida.***
- j) La solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria.***
- k) El buen trato y la atención preferencial.***
- l) El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.***
- m) El respeto y valorización de la diversidad cultural.***
- n) La protección judicial efectiva.***
- o) La responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad***

³² Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.”

Cabe mencionar que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, fue aprobada por el Senado de la República el 13 de diciembre de 2022,³³ y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2023,³⁴ por lo que ya es derecho positivo vigente en nuestro país.

3. Nacional

A nivel Constitucional, los derechos generales para toda la población, y que por tanto también abarcan la protección a las personas adultas mayores, son, entre otros:

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la prohibición de toda discriminación motivada por la edad de las personas. Cabe resaltar que la reforma al artículo 1 constitucional de 2011 en materia de derechos humanos establece (entre otras cosas) el principio PRO PERSONA que, en caso de que un juez o autoridad tenga que elegir que norma aplicar en cada caso, deberá elegir la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley.³⁵

³³ Senado de la República. 13 diciembre 2022. Aprueba Senado Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos de Personas Mayores.

<https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/4659-aprueba-senado-convencion-interamericana-sobre-proteccion-de-derechos-humanos-de-personas-mayores#:~:text=El%20Senado%20de%20las%20Rep%C3%BAblica,conquistados%20de%20este%20grupo%20poblacional.>

³⁴ DOF: 20/04/2023. Decreto Promulgatorio de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington D.C., Estados Unidos de América, el quince de junio de dos mil quince.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5686151&fecha=20/04/2023#gsc.tab=0

³⁵ DOF Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su

Por su parte el artículo 3° asienta que las personas adultas mayores gozan de estrategias especializadas para asegurar su derecho a ingresar a instituciones educativas.

Así mismo, a partir de la reforma al párrafo décimo quinto del artículo 4° de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 8 de mayo de 2022,³⁶ se estableció el derecho a recibir una pensión no contributiva para los adultos mayores, misma que a la letra reza:

“Artículo 4° ...

...

Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.”

Más aun, el 2 de diciembre de 2024, se publico decreto en el Diario Oficial de la Federación,³⁷ decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de bienestar, donde se disminuye la edad de los adultos mayores para tener derecho a recibir una pensión no contributiva por parte del Estado y se establecen 65 años, en lugar de 68, con lo que se disminuyó tres años el umbral etario para hacerse acreedor a este reconocimiento, y a la letra se señala:

efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte. Se reforman y adicionan los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0

³⁶ DOF: 08/05/2020. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020#gsc.tab=0

³⁷ DOF: 02/12/2024. Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de bienestar.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5744205&fecha=02/12/2024#gsc.tab=0

“Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a disfrutar de vivienda adecuada. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...

...

...

...

...

...

La Federación y las entidades federativas garantizarán la entrega de una pensión no contributiva a las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años, en los términos que fije la ley.

El Estado garantizará la rehabilitación y habilitación de las personas que viven con discapacidad permanente, dando prioridad a las personas menores de dieciocho años de edad, en términos que fije la ley.

Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley

...

...

...

...

El Estado destinará anualmente los recursos presupuestarios suficientes y

oportunos, conforme al principio de progresividad, para garantizar los derechos establecidos en este artículo que impliquen la transferencia de recursos directos hacia la población destinataria. El monto de los recursos asignados no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.”

Es decir, las políticas públicas a favor de los adultos mayores se han ido ampliando a tal grado que se han insertado en la Carta Magna. Por lo que resulta evidente que existe una preocupación para resolver cuestiones relacionadas con adultos mayores, por lo que deben desarrollarse principios que guíen la interpretación de las normas para proteger sus derechos.

Por otra parte, las Leyes secundarias para resguardar los derechos de los adultos mayores, entre otras, son:

- A) Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores;
- B) Ley de Asistencia Social;
- C) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

4. Jurisprudencia

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en la que señala:

“ADULTOS MAYORES. LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO DEBEN SALVAGUARDAR SUS DERECHOS Y SU DIGNIDAD HUMANA, EN TANTO SEA EVIDENTE QUE SU ESTADO DE VULNERABILIDAD PUEDE CONDUCIR A UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL, SOCIAL, FAMILIAR, LABORAL Y ECONÓMICA.”³⁸ Si un adulto mayor acude ante las instituciones del Estado a ejercer sus derechos, concretamente al Poder

³⁸ SCJN. Registro digital: 2015257; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Civil; Tesis: I.3o.C.289 C (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tipo: Tesis Aislada. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/d_dwMHYBN_4klb4HJP6i/%22Adultos%20mayores%22

Judicial, éste debe garantizar en todo momento que se respete su dignidad humana, que no se cometan abusos en su contra y tomar medidas necesarias para cerciorarse de que entiende claramente el procedimiento en que se están ventilando sus derechos, y que conozca en todo momento la situación jurídica en que se encuentra para que pueda ejercerlos. Lo anterior es así, pues las personas adultas mayores, dependiendo de su edad, pueden ser sujetas de abusos porque es un hecho notorio que existe en los últimos años de vida de una persona adulta mayor, una disminución en la agudeza de sus sentidos e, incluso, que tienen menor agilidad mental, por eso, al momento de analizar la controversia los Jueces deben cerciorarse de que comprenden el derecho que ejercen en cada etapa procesal, así como al desahogar las pruebas, como la confesional, ya que deben tomar en consideración su condición física y de salud. Ello se considera así, porque conforme al artículo 22 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, la capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; por tanto, mientras la disminución en la condición física y sensorial de las personas adultas mayores obedezca al transcurso natural del tiempo, y no se advierta un deterioro cognitivo tal que impida comprender lo que acontece, pueden acudir a la justicia por derecho propio. En ese sentido, **las instituciones del Estado deben tener especial cuidado en salvaguardar sus derechos y su dignidad humana, en tanto sea evidente que su estado de vulnerabilidad puede conducir a una discriminación institucional, social, familiar, laboral y económica.** De ahí que para evitar lo anterior, deben interpretarse las normas aplicables de la manera que resulten más benéficas y flexibles a sus intereses.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 369/2017. Raquel Barrientos Barrientos. 7 de junio de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Paula María García Villegas Sánchez Cordero. Secretaria: María Alejandra Suárez Morales.

Esta tesis se publicó el viernes 06 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Así mismo expidió la tesis:

“ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.”³⁹ *Del contenido de los artículos 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; así como del artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", se desprende la especial protección de los derechos de las personas adultas mayores. Por su parte, las declaraciones y compromisos internacionales como los Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 en la Resolución 46/91; la Declaración sobre los Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992 o los debates y conclusiones en foros como la Asamblea Mundial del Envejecimiento en Viena en 1982, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993 (de la que emanó la Declaración citada), la Conferencia Mundial sobre Población de El Cairo en 1994, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995, llevan a concluir que las personas adultas mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono. Lo anterior no implica, sin embargo, que en todos los casos en los que intervengan deba suplirse la deficiencia de la queja.*

³⁹ Registro digital: 2009452. Instancia: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima Época. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1ª. CCXXIV/2015 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tipo: Tesis Aislada. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/LfhwMHYBN_4klb4H90LA/%22Debates%22

Amparo directo en revisión 4398/2013. 2 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de junio de 2015 a las 09:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”

Incluso la Corte ha elaborado un “*Manual para juzgar casos de Personas Mayores*”.⁴⁰ Es decir, actualmente, **a falta de principios Constitucionales**, solo existen los parámetros fijados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre cuándo procede considerar a una persona adulta mayor como vulnerable y, por ende, tomar esta circunstancia para darle un tratamiento diferenciado al resolver, con la finalidad de garantizar sus derechos de igualdad y no discriminación en el juicio en que intervenga con calidad de parte, que tenga que ver con su derecho humano a seguridad social y vivienda.⁴¹

v)

⁴⁰ SCJN. Manual para juzgar casos de Personas Mayores. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-11/Manual%20para%20juzgar%20casos%20de%20personas%20mayores.pdf>

⁴¹ Amparos directos en revisión con número 4398/2013, 1399/2013 y 1754/2015. Localizables, en su orden, en: https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/10/2_159865_2204.doc y https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/10/2_151234_2702.doc <https://www.womenslinkworldwide.org/files/3014/gjo-mexico-sentencia-amparo1754-2015-es.pdf> El primero que dio origen a la tesis aislada de rubro: “ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO” y la segunda que dio origen a las tesis intituladas: “ADULTOS MAYORES. EL ENVEJECIMIENTO NO NECESARIAMENTE CONDUCE A UN ESTADO DE VULNERABILIDAD QUE HAGA PROCEDENTE EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE” y “ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS BÁSICAS EN LA MATERIA, ADOPTADAS EN LA DECLARACIÓN DE BRASILIA, EN LA XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA DE MARZO DE 2008, EN RELACIÓN CON EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE”, publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, la primera con el número 1a. CCXXIV/2015 (10a.), Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 573, la segunda con el número 1a. CXXXIV/2016 (10a.), Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1104, y la tercera con el número 1a. CXXXIII/2016 (10a.) mismo libro y tomo, página 1103.

VI) OBJETO DE LA INICIATIVA

La Iniciativa que se presenta parte de reconocer que a nivel Constitucional **no se han desarrollado principios que guíen la interpretación de las normas para proteger los derechos de las personas adultas mayores.**

Es decir, **aun cuando en la legislación nacional contamos con ciertos derechos para las personas adultas mayores, además de que el Estado Mexicano ha aceptado someterse a un marco internacional en la materia, CONSTITUCIONALMENTE NO ESTA ESTABLECIDO UN INTERÉS SUPERIOR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**, lo que en muchos casos menoscaba sus intereses. Aún y que, derivado del principio general de dignidad, existe un derecho a envejecer con dignidad.

La iniciativa que se presenta tiene como objetivo el reconocimiento del Principio Superior de las Personas Adultas Mayores a nivel Constitucional, con lo que se lograría la ampliación de sus derechos y la consecuente protección de los mismos. Esto se lograría mediante la reforma al párrafo décimo octavo del artículo 4º de la Carta Magna tal y como se propone.

Para mejor comprensión de la presente Iniciativa incluye el siguiente cuadro comparativo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Texto vigente	Propuesta de la Iniciativa
Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de las familias. El Estado garantizará el goce y ejercicio del derecho a la igualdad sustantiva de las mujeres. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.	Artículo 4o.-

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. México es centro de origen y diversidad del maíz, que es un elemento de identidad nacional, alimento básico del pueblo de México y base de la existencia de los pueblos indígenas y afromexicanos. Su cultivo en el territorio nacional debe ser libre de modificaciones genéticas producidas con técnicas que superen las barreras naturales de la reproducción o la recombinación, como las transgénicas. Todo otro uso del maíz genéticamente modificado debe ser evaluado en los términos de las disposiciones legales para quedar libre de amenazas para la bioseguridad, la salud y el patrimonio biocultural de México y su población. Debe priorizarse la protección de la biodiversidad, la soberanía alimentaria, su manejo agroecológico, promoviendo la investigación científica-humanística, la innovación y los conocimientos tradicionales.	...
Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.	...
Para garantizar el derecho de protección a la salud de las personas, la ley sancionará toda actividad relacionada con cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos análogos que señale la ley; así como la producción, distribución y enajenación de sustancias tóxicas, precursores químicos, el uso ilícito del fentanilo y demás drogas sintéticas no	...

autorizadas.	
Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.	...
Queda prohibido el maltrato a los animales. El Estado mexicano debe garantizar la protección, el trato adecuado, la conservación y el cuidado de los animales, en los términos que señalen las leyes respectivas.	...
Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.	...
Toda persona tiene derecho a disfrutar de vivienda adecuada. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.	...
Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.	...
En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus	...

necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.	
Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.	...
El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.	...
Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.	...
Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.	...
La Federación y las entidades federativas garantizarán la entrega de una pensión no contributiva a las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años, en los términos que fije la ley.	...
El Estado garantizará la rehabilitación y habilitación de las personas que viven con discapacidad permanente, dando prioridad a las personas menores de dieciocho años de edad, en términos que fije la ley.	...
Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no	Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no

contributiva en los términos que fije la ley.	contributiva en los términos que fije la ley. En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de las personas adultas mayores, garantizando de manera plena sus derechos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Las personas adultas mayores tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades con el objetivo de garantizar su dignidad y bienestar y promover su autonomía e independencia. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a las personas adultas mayores.
A las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años les corresponde la pensión no contributiva por discapacidad, y a todas las personas mayores de esa edad les corresponde la pensión no contributiva de adultos mayores.	...
El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación.	...
Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad.	...
El Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país. La Ley establecerá la concurrencia de la Federación, entidades federativas,	...

Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para esos efectos.	
Toda persona tiene derecho a vivir una vida libre de violencias, el Estado tiene deberes reforzados de protección con las mujeres, adolescentes, niñas y niños. La ley definirá las bases y modalidades para garantizar su realización de conformidad con lo previsto en los artículos 21, párrafo noveno y 73, fracción XXI, penúltimo párrafo de esta Constitución.	...
El Estado destinará anualmente los recursos presupuestarios suficientes y oportunos, conforme al principio de progresividad, para garantizar los derechos establecidos en este artículo que impliquen la transferencia de recursos directos hacia la población destinataria. El monto de los recursos asignados no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.	...

VII) DECRETO

Sirvan los razonamientos y argumentos arriba expresados para sustentar la propuesta de Iniciativa con Proyecto de Decreto, que reforma el párrafo décimo octavo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inclusión del Principio Superior de las Personas Adultas Mayores.

Por lo que someto a consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto, que reforma el párrafo decimoquinto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inclusión del Principio Superior de las Personas Adultas Mayores, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se reforma el párrafo decimoquinto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inclusión del Principio Superior de las Personas Adultas Mayores, para quedar como sigue:

Artículo 4o.-

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

Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley. **En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de las personas adultas mayores, garantizando de manera plena sus derechos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Las personas adultas mayores tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades con el objetivo de garantizar su dignidad y bienestar y promover su autonomía e independencia. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a las personas adultas mayores.**

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

Transitorios

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

ATENTAMENTE

AZUCENA ARREOLA TRINIDAD

Palacio Legislativo de San Lázaro a 18 de noviembre de 2024.

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL EJERCICIO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE ASOCIACIÓN, REUNIÓN Y PROTESTA PACÍFICA, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERAL JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI Y DE LAS DIPUTADAS Y LOS DIPUTADOS FEDERALES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

El Dip. José Elías Lixa Abimerhi y las Diputadas y los Diputados Federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en su LXVI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL EJERCICIO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE ASOCIACIÓN, REUNIÓN Y PROTESTA PACÍFICA, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer el reconocimiento y la garantía constitucional de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, entendidos como elementos esenciales de la vida democrática y de la participación ciudadana.

Dichos derechos permiten a las personas expresar ideas, promover causas legítimas, organizarse colectivamente y exigir transparencia y rendición de cuentas a cualquier autoridad de los tres órdenes de gobierno. El ejercicio pleno de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica contribuye en el desarrollo del debate público, así como la consolidación de instituciones más abiertas, transparentes, incluyentes y responsables frente a las ciudadanas y los ciudadanos.

Asimismo, la presente iniciativa pretende dotar al marco constitucional de bases más claras y actualizadas que orienten la actuación de las autoridades frente al ejercicio de estos derechos, bajo principios de respeto, facilitación, no discriminación y protección de cualquier derecho humano reconocido en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. En un contexto de cambios políticos y sociales, es indispensable asegurar que la intervención estatal no limite, obstaculice o anule indebidamente los derechos antes

mencionados ni genere prácticas restrictivas, discrecionales o estigmatizadoras. La iniciativa pretende garantizar que cualquier persona pueda organizarse y manifestarse en condiciones de libertad y seguridad, sin temor a represalias o inhibiciones arbitrarias, incluso, de cualquier intervención estatal simulada o provocativa.

La iniciativa reconoce la necesidad de regular de manera expresa la actuación del Estado ante el ejercicio de dichos derechos, estableciendo las obligaciones y límites bajo los cuales deben conducirse las autoridades. Un marco claro permitirá prevenir intervenciones arbitrarias, usos desproporcionados de la fuerza, restricciones indebidas o actos de intimidación, y garantizar que toda actuación estatal se rija por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, mínima intervención y pleno respeto a los derechos humanos. Con ello se busca asegurar que la respuesta institucional ante reuniones y protestas pacíficas sea siempre legítima, adecuada y orientada a facilitar su ejercicio, nunca a inhibirlo.

Contexto.

En el ámbito nacional, el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica atraviesa un momento especialmente complejo. En los últimos años se han documentado prácticas reiteradas de estigmatización, criminalización y deslegitimación de la protesta social por parte de diversas autoridades, iniciando desde la más alta autoridad del país, el Ejecutivo Federal, generando un ambiente adverso para el espacio cívico y para aquellas personas que organizan, participan, opinan, documentan, promuevan o defiendan movimientos sociales, organizaciones, colectivos o expresiones críticas hacia autoridades de cualquier orden de gobierno.

Aunado a ello, se ha normalizado el uso excesivo o desproporcionado de la fuerza pública, la vigilancia digital y la infiltración de manifestaciones por parte de personas que ejercen violencia, lo cual ha incrementado los riesgos para las personas manifestantes y ha debilitado la confianza en las instituciones encargadas de garantizar estos derechos.

Asimismo, persisten marcos normativos estatales dispares, restrictivos y, en algunos casos, claramente incompatibles con los estándares constitucionales y convencionales de derechos humanos. Diversas entidades federativas continúan aplicando reglamentos o leyes que condicionan el ejercicio de los derechos señalados a permisos, autorizaciones previas o a criterios discrecionales que permiten su disolución, lo cual viola frontalmente los principios de libertad, presunción de licitud y mínima intervención que la comunidad internacional ha establecido para la protección de la protesta pacífica. Esta dispersión normativa contribuye

a generar inseguridad jurídica y abre la puerta a abusos, arbitrariedades y prácticas discriminatorias contra determinados grupos o causas.

A ello se suma un contexto político y social caracterizado por la polarización, la utilización de discursos oficiales para agredir, discriminar, estigmatizar o criminalizar a sectores de la sociedad civil. El deterioro de la confianza pública, la insuficiente rendición de cuentas frente a violaciones cometidas durante manifestaciones y el uso faccioso de instituciones de seguridad pública, de procuración de justicia y de espacios de información gubernamental *ad-hoc*, han debilitado el espacio democrático necesario para la deliberación pública. En este escenario, la ausencia de principios constitucionales que fortalezcan los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, así como de una Ley General que armonice criterios, establezca estándares mínimos y delimite las obligaciones de todas las autoridades se ha convertido en un vacío estructural que urge corregir para garantizar plenamente estos derechos fundamentales.

La protesta ha sido considerada como uno de los principales medios de expresión colectiva a lo largo de los años, por ello, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la libertad de expresión (art. 6º) y el derecho de reunión (art. 9º), pilares del derecho a la protesta, así como también dicha protección se encuentra reconocida en los Tratados internacionales ratificados por México, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales obligan al Estado a garantizar la protesta pacífica.

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la protesta pacífica es un derecho fundamental, una forma de libertad de expresión colectiva que no puede ser criminalizada ni reprimida arbitrariamente, y que los espacios públicos son foros naturales para su ejercicio.

Como ejercicio democrático, posiciona temas en la agenda pública y hace visibles los problemas en el ejercicio de los derechos humanos, como, por ejemplo, los derechos de las mujeres. Sin embargo, marchas feministas de 2019 y 2020 fueron calificadas como “provocaciones” y “acciones conservadoras disfrazadas”. En lugar de reconocer el reclamo legítimo de las mujeres, se optó por deslegitimar su voz, tal y como lo ha visibilizado la organización Artículo 19, al emitir estudios respecto de la represión de la que han sido objeto las mujeres al manifestarse para exigirlos. Al respecto, ha señalado que “... *en todos los lugares donde alzan la voz y se apropian del espacio cívico (físico y digital) para levantar*

sus demandas, las mujeres han tenido que enfrentar la reacción violenta de las autoridades y de la opinión pública, tanto mediante señalamientos como por agresiones físicas, verbales y psicológicas que menoscaban su integridad y la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos a la organización, la manifestación y la libre expresión del pensamiento constitucionalmente garantizados.”¹

En general, dicha organización ha dado cuenta de que existen *narrativas estigmatizantes por parte de las autoridades acerca de la movilización y las protestas de las mujeres*, y cómo estas narrativas influyen o alientan prácticas discriminatorias y violaciones a los derechos humanos en contextos de protesta. Como resultado de sus investigaciones, desde el año 2022, emitieron las siguientes recomendaciones a las autoridades, las cuales se enuncian a efecto de visibilizar la necesidad de las reformas que aquí se proponen:

- 1. Abstenerse de seguir replicando narrativas que generan polarización social, como aquellas que de forma abierta o velada generan distinciones del tipo “buenas”, “malas” o que, por contraposición a su discurso pacifista, insinúen a las manifestaciones de mujeres como “violentas”.*
- 2. Evitar declaraciones que de antemano califican o envían mensajes normativos hacia las manifestantes, cuyo origen son ideas preconcebidas sobre lo que deben ser y cómo deben actuar. Los mensajes emitidos por las autoridades deben enmarcarse en la información necesaria para la prevención y garantía de los derechos de las manifestantes.*
- 3. Realizar acciones que reconozcan la importancia de los movimientos sociales y del ejercicio del derecho a la protesta.*
- 4. Dar seguimiento a la ejecución de rutas de implementación de los protocolos de actuación de la fuerza policial existente en la Ciudad de México, involucrando la participación del sector social y siguiendo el marco legal de los derechos humanos.*
- 5. Promover, en los estados de Chiapas y Oaxaca, una revisión de los actuales marcos normativos y protocolos existentes basada en una perspectiva de derechos humanos que garantice la protección de quienes se manifiestan en el espacio cívico.*
- 6. Impulsar, asimismo, en las tres entidades, la capacitación de los cuerpos policiales en materia de los protocolos de uso de la fuerza y respeto de los derechos humanos en contextos de protesta.*

¹ El derecho a la protesta social en México. Artículo 19. [El-derecho-a-la-protesta_25nov22_FINAL-min-1.pdf](#)

- 7. Difundir ampliamente el conocimiento de los protocolos de actuación policial entre la población, a fin de que cuenten con la información necesaria para ejercer su derecho a la manifestación y la protesta.*
- 8. Fomentar la investigación de los posibles actos de violación de derechos humanos en contextos de protesta en los que incurran elementos o grupos de la fuerza pública, con base en la divulgación, conocimiento y adopción de los protocolos.*
- 9. Favorecer y garantizar el acceso a mecanismos de reparación efectiva a quienes hayan sido víctimas de violaciones en contextos de protesta.*
- 10. Prestar atención a las demandas de las mujeres y no relegarlas a un segundo plano, bajo el argumento de la existencia de otras prioridades de interés nacional.*
- 11. Tomar las medidas necesarias para que se investigue y, en caso de incurrir en violaciones a derechos humanos, se sancione a los grupos de choque existentes en el país y en particular en los estados de Oaxaca y Chiapas, cuya actuación amenaza el ejercicio de la democracia y la participación política.*

Estigmatización y descalificación del derecho a la protesta pacífica.

Durante los últimos siete años, las máximas autoridades han descalificado las protestas sociales pacíficas organizadas por diversos grupos de la sociedad, por citar algunos ejemplos:

Durante la pandemia de COVID-19, en mayo de 2020, médicos, enfermeras y trabajadores de la salud se manifestaron en distintos estados del país para exigir insumos, equipos de protección y condiciones laborales dignas. Las protestas fueron pacíficas, pero el presidente respondió acusando que “hay campañas de desinformación” y que “la mayoría está satisfecha con el apoyo del gobierno”. Esta declaración, lejos de reconocer la precariedad denunciada por los propios trabajadores, buscó deslegitimar su voz y desactivar la protesta mediante el descrédito. En algunos casos, como en Chiapas y Guerrero, se reportaron actos de intimidación contra personal médico que se manifestaba, incluyendo amenazas y detenciones arbitrarias.

En septiembre de 2020, agricultores y ganaderos del estado de Chihuahua se movilizaron para protestar contra la entrega de agua a Estados Unidos en cumplimiento del Tratado de 1944. Las manifestaciones, que incluyeron bloqueos en la presa La Boquilla, fueron desestimadas por el presidente, quien acusó a los manifestantes de estar “manipulados por

intereses políticos” sin atender de fondo la crisis hídrica ni el reclamo legítimo de los productores.

En enero de 2020, el poeta Javier Sicilia encabezó una caminata por la paz junto con la familia LeBarón, exigiendo justicia para las víctimas de violencia. El presidente López Obrador se negó a recibirlos en Palacio Nacional, argumentando que “no quería show” y que “no se prestaría a la politiquería”, desestimando el dolor de las víctimas y su derecho a ser escuchadas.

Las movilizaciones en defensa del Instituto Nacional Electoral (INE), realizadas en noviembre de 2022 y febrero de 2023, fueron descalificadas como “farsas” y “manifestaciones del bloque conservador”, a pesar de su carácter ciudadano y plural. López Obrador señaló a los asistentes como personas que “se disfrazan de demócratas”, argumentando que su inconformidad se debía a la imposibilidad de beneficiarse de la corrupción, en lugar de reconocer su ejercicio legítimo del derecho a la manifestación. Esta retórica no solo minimizó la pluralidad de voces participantes, sino que equiparó la protesta con actos delictivos.

En diversas ocasiones entre 2019 y 2022, estudiantes normalistas se manifestaron para exigir plazas automáticas y mejoras en sus condiciones académicas. El presidente calificó sus acciones como “actos de provocación” o “chantajes”, generalizando y criminalizando al movimiento estudiantil sin atender sus demandas estructurales.

En el ámbito local, la entonces jefa de gobierno Claudia Sheinbaum replicó esa lógica. En marzo de 2021 y 2022, su administración blindó el Palacio Nacional y edificios públicos con vallas metálicas frente a las marchas del 8M. Aunque se argumentó que era una medida de seguridad, el mensaje político fue claro: la protesta no era bienvenida. En lugar de diálogo, se optó por el cerco.

En mayo de 2021, tras el colapso de la Línea 12 del Metro que dejó 26 muertos, familiares de las víctimas y ciudadanos exigieron justicia. El gobierno de Sheinbaum minimizó las protestas, priorizó el control del discurso mediático y evitó asumir responsabilidad directa. Las manifestaciones fueron contenidas con presencia policial, y la narrativa oficial se centró en “no politizar la tragedia”.

Durante la pandemia, comerciantes y restauranteros de la Ciudad de México protestaron por los cierres prolongados y la falta de apoyos económicos. El gobierno local respondió con

operativos para impedir reaperturas y acusó a algunos grupos de “poner en riesgo la salud pública”, sin abrir canales reales de diálogo ni atender la crisis económica que enfrentaban.

La continuidad de prácticas similares en el actual gobierno federal de Sheinbaum ha profundizado esta problemática, con un patrón definido que consiste en acusar a la oposición de orquestar provocaciones detrás de las protestas, como si las demandas ciudadanas independientes carecieran de autenticidad propia.

No puede obviarse que lo anterior sigue la línea marcada desde 2004, pues el entonces jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, no le gustó la movilización realizada por cerca de un millón de personas en contra del aumento del secuestro, procediendo a su descalificación porque la veía como un ataque a su gobierno, impulsado por sectores de lo que llamó la ultraderecha describiendo a los manifestantes como “juniors”, ignorando en todo momento el genuino sentimiento de hartazgo ante una impunidad casi absoluta.

Uso de plataformas para la protesta social.

El desarrollo tecnológico de las comunicaciones se ha incorporado en diversos ámbitos de nuestra vida cotidiana, y el ámbito de la libertad de expresión, acceso a la información y manifestación de ideas no es la excepción, por lo que ha tendido una relevancia fundamental en la organización y difusión en los movimientos de protesta social.

Además, la digitalización de la vida pública ha implicado un mayor acceso a la información del actuar de nuestras autoridades y por ende, los ciudadanos cuentan con mayores estándares de evaluación de su actuar, pero también de emitir sus comentarios y por consecuencia, realizar acciones para manifestar sus posturas. Así, las redes y plataformas digitales se han convertido en espacios fundamentales para la organización, visibilización y presión política de quienes tienen un punto de vista o exigencia legítima.

De ese modo, plataformas sociales como Facebook, Twitter/X, Instagram y TikTok han permitido que las protestas se organicen y difundan en tiempo real, alcanzando audiencias masivas sin necesidad de presencia física, junto con la utilización los llamados Hashtags y etiquetas se logra una mayor difusión de las ideas, sirviendo de manera exponencial a la organización y difusión de las marchas, no solo a nivel nacional, sino también a nivel mundial.

Muestra de ello ha sido la reciente convocatoria emitida mediante redes sociales bajo el movimiento “Generación Z México”, la cual, ante sus reclamos de inseguridad y corrupción en el país, convocaron a una marcha a realizarse el 15 de noviembre, la cual fue duramente cuestionada y estigmatizada por el gobierno federal por conducto de la presidenta de la República, desde las conferencias matutinas, en donde incluso, desvió su atención de asuntos prioritarios del país para ordenar la investigación de los ciudadanos dueños de los perfiles que participaron en las convocatorias para intentar desvirtuar la movilización. Ello sin duda, representó un serio antecedente en contra de los derechos de los ciudadanos.

La presidenta Sheinbaum minimizó su relevancia afirmando que "ni llenaron" el espacio y que "creen que van a debilitar a la presidenta", atribuyendo la convocatoria a financiamiento opositor por 90 millones de pesos y acusando a "pocos jóvenes" de ser manipulados para caldear los ánimos. Esta descalificación no solo deslegitimó las voces juveniles, sino que equiparó la protesta pacífica con una conspiración política. Sheinbaum responsabilizó directamente a la oposición y a "grupos violentos" por los enfrentamientos entre policías y manifestantes, sin reconocer el rol de las fuerzas de seguridad en la escalada, y presentó la marcha como un acto instigado para desestabilizar su gobierno.

Pese a haber prometido que en su gobierno no habría represión, lo ocurrido el sábado 15 de noviembre contradijo frontalmente ese compromiso. Ciudadanos fueron agredidos por la policía; jóvenes fueron pateados en el suelo; una persona fue golpeada por portar la bandera nacional; una niña resultó afectada por gases lacrimógenos. Hubo 18 detenciones arbitrarias.

Estas acciones son profundamente autoritarias y se alejan de los principios que dan sustento a la democracia. Porque la democracia no se construye con gases lacrimógenos ni con toletes, se construye con libertades, con respeto, con diálogo. En México debemos entender que la protesta social no es propiedad de un partido ni de un gobierno. Es un derecho de todas y de todos, reconocido por la Constitución.

Los anteriores ejemplos dan clara muestra de la existencia de diversos problemas, como lo son la criminalización de la protesta, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, restricciones indebidas al uso de espacios públicos, así como estigmatización social y mediática de quienes ejercen su derecho a manifestarse. Sin duda, estos problemas generan un ambiente de desconfianza y vulnerabilidad, debilitando la democracia y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

A este respecto, no puede soslayarse que en días recientes, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Gina Paola Romero, expresó una seria preocupación por la situación del derecho a la protesta en México. De manera particular, advirtió sobre el excesivo uso de la fuerza y de armas menos letales contra manifestantes pacíficos y periodistas durante una movilización en la Ciudad de México, hechos amplificados y documentados por diversos medios nacionales. Esta preocupación no se limita al empleo indebido de la fuerza, sino que se extiende a la narrativa oficial que, desde distintos espacios gubernamentales, ha contribuido a estigmatizar la protesta pacífica, calificándola de manera generalizada como violenta, ilegítima o motivada por intereses oscuros, tal como lo han señalado medios de amplia circulación.

La Relatora enfatizó la importancia del principio de diferenciación, recordando que las autoridades están obligadas a distinguir entre quienes ejercen de manera pacífica su derecho y aquellas personas que, de manera individual, puedan incurrir en actos violentos. Desconocer esta obligación y presentar a toda la protesta como un conjunto violento, como se ha hecho en declaraciones públicas recientes, abre la puerta al abuso de poder y a intervenciones contrarias a los estándares internacionales de derechos humanos. Por ello, la Relatora instó al Estado mexicano a investigar posibles infiltraciones de agentes provocadores que podrían generar desorden de manera intencional para justificar la represión o dispersión de las manifestaciones, y reiteró la necesidad de asegurar la independencia judicial en el esclarecimiento de los hechos, así como la atención adecuada de todas las personas lesionadas, incluyendo elementos policiales.

Estas observaciones son particularmente relevantes, pues reflejan un patrón que evidencia vacíos normativos, prácticas institucionales de riesgo y la urgente necesidad de adoptar un marco jurídico claro, uniforme y garantista. La estigmatización de la protesta pacífica desde posiciones oficiales no sólo incumple las obligaciones internacionales del Estado mexicano, sino que dificulta el diálogo democrático, inhibe la participación ciudadana y erosiona la confianza pública en las instituciones.

Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, 13 de septiembre de 2024.

En el “Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación” de fecha 13 de septiembre de 2024, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Consejo de Derechos Humanos de la

Organización de las Naciones Unidas, Clément Nyaletsossi Voule, realizó un llamado urgente a la acción mundial conjunta en respuesta al ataque a escala mundial de que es objeto el espacio cívico a fin de preservar los logros alcanzados y combatir las amenazas emergentes y crecientes contra los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Pide que se renueve a escala mundial el compromiso con esos derechos, que también son fundamentales para salvaguardar la democracia, los derechos humanos y la paz.

En su informe señala que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación están protegidos universalmente por la legislación internacional y regional sobre derechos humanos. Asimismo, señaló avances en la protección normativa, en la sensibilización y la comprensión de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y en su reconocimiento como pilares esenciales de la democracia para facilitar la participación pública y como factores que favorecen los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Sin embargo, también alertó sobre una creciente tendencia mundial de ataques sistemáticos dirigidos contra esos derechos y contra el espacio cívico en general que menoscaban la esencia de dichos derechos tales como:

- a) estigmatización y ataques cada vez más intensos contra la sociedad civil y los movimientos sociales;
- b) mayor recurso a una legislación restrictiva amplia para reprimir el ejercicio legítimo de los derechos de reunión pacífica y de asociación;
- c) criminalización de los activistas;
- d) uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para combatir o reprimir las protestas pacíficas, incluido un aumento de enfoques militarizados frente a las protestas pacíficas;
- e) restricciones dirigidas a grupos marginados;
- f) supresión de libertades durante períodos electorales;
- g) impacto negativo del auge del populismo y el autoritarismo; y

h) obstrucción y represión en el espacio digital y a causa de tecnologías emergentes en un contexto de ausencia de reglamentos basados en los derechos humanos.

Dichas amenazas, señala el Relator Especial, han persistido y aumentado en cuanto a su alcance y *“se han extendido a todas las regiones a medida que los gobiernos han recurrido cada vez más a discursos nocivos y a medios legales y extralegales para limitar, controlar o cerrar el espacio cívico y reprimir la disensión”*.

Por otra parte, en el mismo “Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación”, el Relator Especial ha determinado las siguientes “esferas prioritarias” para revertir las limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos señalados:

- a) Lucha contra los discursos negativos y hostiles y las leyes restrictivas;
- b) Cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos sin dobles raseros;
- c) Garantía de una participación efectiva;
- d) Garantía de que la tecnología fomente un espacio cívico libre y seguro;
- e) Construcción de una seguridad duradera mediante la protección y habilitación de un espacio cívico,
- f) Fortalecimiento de las estrategias de protección para garantizar la resiliencia de la sociedad civil;
- g) Protección del activismo ambiental para fomentar la justicia climática; y
- h) Fomento de la rendición de cuentas.

Obligaciones del Estado.

El reconocimiento pleno de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica exige que el Estado asuma responsabilidades claras, firmes y estrictas para garantizar su ejercicio sin interferencias indebidas. En un contexto nacional e internacional marcado por prácticas

restrictivas, uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de manifestantes y vigilancia arbitraria señaladas incluso por el Relator Especial de Naciones Unidas, resulta indispensable delimitar de manera expresa las obligaciones que deben observar las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Ello implica no solo la prohibición de obstaculizar o inhibir la acción colectiva pacífica, sino también la obligación positiva de generar condiciones para que la ciudadanía pueda organizarse, participar y expresarse libremente en espacios físicos y digitales.

Las obligaciones del Estado deben responder a los estándares constitucionales y convencionales que rigen la protección de los derechos humanos en una sociedad democrática y en un Estado de Derecho. En este sentido, el Estado no solo debe abstenerse de actos de represión, intimidación o estigmatización, sino adoptar medidas concretas de prevención, protección, investigación y reparación frente a cualquier violación de estos derechos.

En el citado Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas señala una serie de compromisos exigibles a los Estados para garantizar los derechos señalados:

“100. Los Estados deberían:

- a) Garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que les incumben y abstenerse rigurosamente de practicar, generar o consentir discursos de odio, misóginos o discriminatorios, campañas de desprestigio o la desinformación contra la sociedad civil y los activistas en pro de los derechos o los miembros de comunidades minoritarias y marginadas;
- b) Condenar públicamente y con diligencia toda instigación, incluso por parte de funcionarios públicos, al odio, la discriminación o la violencia contra personas y grupos por ejercer sus libertades fundamentales;
- c) Velar por que la legislación en materia de discurso de odio se ajuste a las obligaciones y normas internacionales de derechos humanos, incluido el Plan de Acción de Rabat;

d) Adoptar medidas selectivas y específicas para hacer frente a la desinformación velando por que no se utilicen arbitrariamente para silenciar a agentes de la sociedad civil, periodistas, periodistas ciudadanos y otros y por que no restrinjan indebidamente la libertad de expresión y la libertad de buscar, recibir y difundir información;

e) Abstenerse de adoptar leyes y reglamentos que menoscaben las protecciones y las buenas prácticas de libertad de reunión pacífica, asociación y expresión, a saber:

i) Garantizar consultas significativas e inclusivas y evaluaciones del impacto para velar por que las medidas jurídicas y normativas que afecten al derecho de las organizaciones de la sociedad civil a solicitar, recibir y utilizar financiación, incluidas las leyes en materia de ciberdelincuencia, seguridad nacional, lucha contra el extremismo violento y reglamentación financiera, no restrinjan indebidamente los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; ii) Abstenerse de adoptar, derogar o modificar leyes que estigmaticen o deslegitimen la labor de las asociaciones financiadas desde el extranjero y que obliguen a los receptores de fondos extranjeros a registrarse o a asumir etiquetas negativas, como la de “agente extranjero”; iii) Abstenerse de utilizar definiciones demasiado amplias e imprecisas que limiten la capacidad de los activistas y las asociaciones de defender los derechos humanos o tomar parte en debates políticos o públicos; iv) Evitar la regulación excesiva y la restricción indebida del sector de la sociedad civil, en particular mediante reglamentos en materia de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo;

f) Respetar y proteger el derecho a participar en protestas pacíficas y adoptar o modificar los protocolos y estrategias existentes en consonancia con el Protocolo Modelo para que los Agentes del Orden Promuevan y Protejan los Derechos Humanos en el Contexto de las Manifestaciones Pacíficas y su componente digital para velar por que las fuerzas del orden faciliten las manifestaciones pacíficas respetando los derechos humanos;

g) Velar por que las estrategias nacionales de seguridad y soberanía y las medidas de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento garanticen los derechos

humanos y las libertades fundamentales y se sometan a una evaluación exhaustiva del impacto antes de su adopción;

h) Permitir la interacción positiva con los defensores de los derechos humanos y la sociedad civil, en particular con las asociaciones y los activistas de base y comunitarios, para garantizar políticas inclusivas;

i) Apoyar la participación segura y significativa de la sociedad civil en toda su diversidad en los foros internacionales y multilaterales, incluidos los relativos a la justicia climática, la paz y la seguridad;

j) Mejorar la protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en los espacios en línea y en el uso de las tecnologías digitales y garantizar un espacio digital abierto, seguro, accesible e inclusivo para todos;

k) Apoyar en consulta con la sociedad civil la elaboración y la aplicación de un marco regulatorio mundial basado en los derechos humanos para el uso de las tecnologías emergentes que incluya los programas espía y la inteligencia artificial, especialmente cuando se utilicen con fines de mantenimiento del orden público. Apoyar una moratoria sobre el comercio y el uso de programas espía y la inteligencia artificial hasta que se haya implantado dicho marco regulatorio mundial;

l) Garantizar la rendición de cuentas diligente e independiente centrada en las víctimas en relación con todas las presuntas violaciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, con inclusión de las víctimas de ciberabusos, procesar rápidamente a todos los autores, incluidos los que ocupen puestos de autoridad, y ofrecer a las víctimas una reparación plena y adecuada;

m) Adoptar medidas efectivas para prevenir, investigar y castigar los abusos de activistas y manifestantes cometidos por empresas que operen en el territorio o la jurisdicción del Estado y ofrecer reparación al respecto;

n) Elaborar, en consulta con las organizaciones de la sociedad civil afectadas, estrategias dirigidas a apoyar a los activistas que huyan de situaciones de emergencia y de persecuciones políticas, en particular ofreciendo protección efectiva frente a la represión extraterritorial;

o) Hacer uso de la influencia diplomática, en particular a través de organismos intergubernamentales, en respuesta a los discursos hostiles y a la estigmatización y las restricciones del espacio y las libertades cívicas por parte de los Estados”.

En congruencia con lo anterior, en la “Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal” de septiembre de 2019, el Relator Especial para la Libertad de Expresión, Edison Lanza, señaló que el derecho a la libre manifestación y a la protesta pacífica son elementos esenciales y que del funcionamiento y la existencia misma del sistema democrático y que los “Estados deben asegurar el disfrute de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación a todas las personas y a todos los tipos de organizaciones y asociaciones sin necesidad de autorización”.

Por otra parte, señala el Relator Especial, se debe *“Establecer por ley, de forma clara y explícita, la presunción a favor de la licitud de las manifestaciones y protesta pacífica, lo que implica que las fuerzas de seguridad no deben actuar bajo el supuesto de que constituyen una amenaza al orden público”*; asimismo deben *“adoptar medidas positivas para garantizar este disfrute a las mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas afrodescendientes; víctimas de discriminación en función de su identidad de género u orientación sexual; personas migrantes y no nacionales; pueblos indígenas; y grupos que reclaman el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.*

Para tales efectos, realiza una serie de recomendaciones generales que consisten en lo siguiente:

“333. Es esencial que en todos los niveles y agencias los Estados respeten y garanticen que nadie será criminalizado por ejercer los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación en el contexto de manifestaciones y protestas; así como tampoco será objeto de amenazas, hostigamiento, violencia, persecución o represalias por participar en protestas.

334. Cualquier restricción a los derechos involucrados en manifestaciones y protestas únicamente podrán estar estipuladas en la ley, fundadas en uno de los intereses legítimos reconocidos por la propia Convención Americana y siempre que resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés, de acuerdo a los instrumentos interamericanos de derechos humanos.

335. Asegurar que las fuerzas de seguridad que intervengan para proteger y controlar el desarrollo de las manifestaciones y protestas tengan como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas, absteniéndose de aplicar a los manifestantes tratos crueles, inhumanos o degradantes, privarlos de su libertad arbitrariamente, o de violar sus derechos en cualquier otra forma

336. Garantizar que las personas y grupos que sean víctimas de violaciones y abusos a sus derechos fundamentales en el ejercicio de la protesta puedan acceder en forma efectiva a la justicia y que serán reparados de cualquier violación a sus derechos fundamentales.

337. Investigar, identificar y sancionar a los responsables de ataques, violencia, amenazas, hostigamiento y uso abusivo de la fuerza en el contexto de protesta, sean actores estatales o no estatales.

338. Respetar y garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho de reunión y el derecho de asociación a través de Internet, aplicando las mismas garantías que en el espacio fuera de línea”.

En atención de las recomendaciones antes señaladas, obligan al Estado mexicano a ajustar su actuación y función en la protección y la facilitación del ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica.

Debe entenderse que no se trata únicamente de evitar prácticas represivas o restrictivas, sino de asumir un rol activo para generar las condiciones que permitan a cualquier persona a expresarse, organizarse y manifestarse sin temor a violencia, intimidación o estigmatización. Los estándares señalados por los Relatores Especiales de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos refuerzan la necesidad de que cualquier autoridad del Estado mexicano adopte políticas, marcos normativos y protocolos de actuación que garanticen el respeto irrestricto a estos derechos y prevengan cualquier forma de abuso, limitación, exceso de fuerza o criminalización.

Asimismo, se requiere que todas las instituciones del Estado actúen con absoluta neutralidad y respeto a la dignidad humana, sustentando sus intervenciones en criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. Esto implica reconocer que el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica son un elemento esencial y estructural de nuestra democracia y no un acto que deba ser limitado o suprimido.

El cumplimiento cabal de estas recomendaciones constituye, por tanto, un deber permanente e ineludible para todas las autoridades.

Contenido de las modificaciones en materia del ejercicio y protección de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica.

En el contexto señalado en la presente iniciativa, así como en las Relatorías citadas, el promovente y las Diputadas y los Diputados Federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en su LXVI Legislatura proponemos la modificación de los artículos 9º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los siguientes efectos:

Artículo 9º.

En el artículo 9º constitucional se reafirma que todas las personas ejercerán libremente sus derechos de asociación, reunión y protesta pacífica sin más limitaciones que las previstas expresamente en la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Esta disposición reconoce que dichos derechos constituyen un componente esencial de la participación pública y que su ejercicio no puede estar sujeto a permisos, autorizaciones previas o requisitos discrecionales que condicionen o limiten la movilización pacífica. El reconocimiento expreso de su ejercicio en espacios físicos y digitales responde a los nuevos entornos de expresión colectiva y amplía su protección bajo estándares constitucionales y convencionales en materia de libertad y participación ciudadana.

En el mismo artículo también se establece obligaciones para las autoridades de los tres órdenes de gobierno, quienes deberán abstenerse de cualquier acción u omisión que directa o indirectamente impida, restrinja o reprima el ejercicio de estos derechos. Ello implica la prohibición absoluta de bloquear, dispersar o censurar reuniones pacíficas, así como de difundir información falsa, infundada, o que tenga por objeto estigmatizar o criminalizar y generar riesgos o inhibir la participación social. Al mismo tiempo, impone el deber de garantizar condiciones adecuadas para su ejercicio y de mantener absoluta neutralidad frente a los mensajes, causas o demandas expresadas durante las manifestaciones. Estas obligaciones transforman la función estatal, que deja de ser meramente reactiva para convertirse en una de protección y facilitación del espacio cívico.

Asimismo, la propuesta de modificación del artículo 9º constitucional incorpora garantías reforzadas frente a cualquier tipo de represalia, intimidación o sanción por ejercer estos derechos, ya sea mediante organización, convocatoria, participación, observación, documentación o difusión de protestas pacíficas. El Estado debe adoptar medidas de prevención, protección, investigación y reparación integral frente a violaciones cometidas por autoridades o particulares, reconociendo que la protesta pacífica es un espacio de alta vulnerabilidad para periodistas, defensoras de derechos humanos y diversos grupos sociales.

De igual manera, se incorpora el mandato democrático y garante de derechos humanos de que las funciones de seguridad pública vinculadas al ejercicio del derecho a la protesta social pacífica deberán ser efectuadas exclusivamente por personal civil de las instituciones competentes en la materia. En ningún supuesto podrán intervenir elementos de la Fuerza Armada permanente para estos fines, mas que para coordinarse con las autoridades civiles competentes para compartir información de inteligencia.

Igualmente, impone límites estrictos a la labor de inteligencia e investigación, al señalar que cualquier actuación en ese contexto deberá sujetarse a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y mínima intervención, con control judicial previo y prohibición absoluta de su uso para vigilar, inhibir o criminalizar a quienes ejercen estos derechos. Esto último cobra relevancia en el contexto de las recientes reformas impulsadas por el Ejecutivo Federal y por los grupos parlamentarios afines que continúan representando graves riesgos a derechos humanos en nuestro país.

El artículo prevé que tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como los organismos públicos estatales deberán establecer mecanismos de protección específicos para garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos en todo el país.

Por último, se prevé que ninguna reunión armada o delictiva tiene derecho de deliberar. Esto se realiza distinguiendo con claridad entre la protesta pacífica y las conductas ajenas a ella, reforzando que solo las manifestaciones pacíficas gozan de tutela constitucional.

El objetivo de las modificaciones propuestas es situar al Estado mexicano en un estándar elevado de protección del espacio cívico y de la participación ciudadana en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos.

Artículo 73.

En el artículo 73 constitucional se propone facultar expresamente al Congreso de la Unión para expedir una Ley General en materia de derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, con el propósito de establecer principios, lineamientos y mecanismos uniformes que aseguren su protección efectiva en todo el territorio nacional. Con ello se busca armonizar los criterios entre los distintos órdenes de gobierno y fortalecer la coordinación institucional, de manera que la actuación del Estado se ajuste plenamente a los estándares constitucionales y convencionales aplicables.

La necesidad de una Ley General radica en evitar la dispersión normativa, la discrecionalidad y las prácticas restrictivas que hoy existen ante la ausencia de lineamientos claros sobre la actuación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. La Ley General será el instrumento para establecer estándares mínimos, principios rectores y obligaciones precisas para garantizar un ejercicio pleno, seguro y libre de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, fortaleciendo así el compromiso estatal con la defensa de los derechos y libertades fundamentales.

Asimismo, la Ley General permitirá corregir o evitar vacíos legales o ambigüedades, unificar criterios y asegurar que cualquier persona pueda organizarse, reunirse o manifestarse en condiciones de libertad, seguridad y protección efectiva frente a abusos o represalias, ya provengan de autoridades o de particulares. De esta manera, el marco normativo resultante contribuirá a consolidar instituciones más abiertas, responsables y respetuosas de la participación ciudadana en una sociedad democrática.

Para los efectos señalados y una mejor clarificación de la presente iniciativa, presentamos el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las modificaciones propuestas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto vigente	Iniciativa
Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.	Artículo 9o. Las personas ejercerán libremente sus derechos de asociación, reunión y protesta pacífica sin más limitaciones que las previstas en la Constitución, las leyes que de ella emanen, así como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Toda persona tiene derecho de asociación, reunión y protesta pacífica, en espacios físicos o digitales, sin exigencia de autorización o condición previa.

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán abstenerse de cualquier acción u omisión que directa o indirectamente impida, restrinja o reprima el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica. En ningún caso podrán prohibir, bloquear, dispersar o censurar reuniones pacíficas ni la información relacionada con ellas, ni difundir información falsa, infundada o estigmatizante. Asimismo, deberán garantizar condiciones para su pleno ejercicio, y mantener absoluta neutralidad frente a los mensajes expresados con motivo de su realización.

Las tareas de seguridad pública relacionadas con el ejercicio del derecho previsto en este artículo serán realizadas exclusivamente por personal civil adscrito a las instituciones competentes en materia de seguridad pública. En ningún caso podrá participar en ellas personal perteneciente a la Fuerza Armada permanente, mas que en labores de inteligencia en los términos que establezca la ley.

Nadie podrá ser obligado, intimidado, amenazado, estigmatizado, sancionado ni objeto de represalias administrativas, judiciales o de cualquier otra naturaleza por organizar, convocar, participar, observar, documentar o difundir reuniones o protestas pacíficas. El Estado adoptará medidas de prevención,

	protección, investigación y reparación frente a cualquier acto que afecte su ejercicio. Las restricciones a estos derechos sólo podrán establecerse conforme a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y mínima intervención, y no podrán ser interrumpidas, dispersadas o disueltas por la autoridad en tanto se realicen de manera pacífica. Las tareas de investigación e inteligencia que realicen las autoridades en la prevención, investigación y sanción de delitos en el contexto de cualquier asociación, reunión o protesta pública deberán sujetarse a dichos principios y contar con control judicial previo, y no podrán utilizarse para vigilar, inhibir, discriminar o criminalizar el ejercicio de tales derechos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, en el ámbito de sus facultades y atribuciones, establecerán mecanismos de protección para el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta pacífica. Ninguna reunión de carácter armada o delictiva tendrá el derecho de deliberar.
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXX. ... XXXI. Para expedir leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXX. ... XXXI. Para expedir leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza

Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública, y <i>Sin correlativo.</i> XXXII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.	Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública; XXXII. Para expedir la Ley General que establezca las bases, principios y mecanismos a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica de las personas, en los términos previstos en el artículo 9 de esta Constitución. Asimismo, para regular la actuación del Estado ante el ejercicio de dichos derechos, y XXXIII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.
--	---

En el régimen transitorio de la presente iniciativa se establecen disposiciones necesarias para garantizar la implementación inmediata, ordenada y efectiva de las reformas constitucionales en materia de derechos de asociación, reunión y protesta pacífica. Lo anterior, con el objeto de asegurar que el nuevo marco constitucional sea plenamente exigible y aplicable desde su entrada en vigor, así como evitar vacíos normativos, asegurar la armonización legislativa y garantizar que todas las autoridades adopten medidas concretas para proteger estos derechos fundamentales en todo el territorio nacional.

El artículo primero transitorio establece que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Este tipo de cláusula garantiza aplicación inmediata y elimina cualquier periodo intermedio que pudiera generar incertidumbre normativa o interpretativa. Con ello, el Estado queda obligado a ajustar de inmediato sus actuaciones a los nuevos estándares constitucionales sobre los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica.

El artículo segundo transitorio obliga al Congreso de la Unión a expedir la Ley General en la materia dentro de un plazo máximo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del Decreto. Esta disposición fija un límite perentorio, indispensable para evitar que la reforma constitucional quede sin operatividad práctica o dependa de interpretaciones parciales mientras no exista legislación secundaria.

El alcance de este artículo transitorio es crucial por tratarse de derechos de naturaleza fundamental y se establece con la intención es impedir vacíos normativos y asegurar una regulación inmediata, clara y aplicable a los tres órdenes de gobierno.

El artículo tercero transitorio establece los contenidos mínimos que deberá contener la Ley General en la materia que expida el Congreso de la Unión para garantizar que esa norma responda integralmente al mandato constitucional establecido.

Este artículo transitorio es fundamental porque construye un andamiaje legal homogéneo, garantista y alineado con estándares internacionales.

El artículo cuarto transitorio obliga a las autoridades de seguridad pública y de procuración de justicia, en todos los niveles, a emitir protocolos de actuación específicos. Su intención es uniformar criterios operativos antes, durante y después de protestas, incluyendo investigación y sanción de delitos cometidos en ese contexto.

El artículo quinto transitorio exige a los Congresos estatales realizar las adecuaciones legales necesarias para cumplir con la reforma constitucional. Esto asegura que todas las entidades federativas actualicen sus constituciones, leyes orgánicas de seguridad pública, leyes de justicia cívica, leyes de manifestaciones públicas, códigos penales y cualquier otra norma relacionada eliminando o evitando posibles contradicciones entre el orden federal y el local, y lleva los estándares constitucionales a toda la legislación estatal.

Por último, debemos señalar que la democracia no se agota en el voto. Se construye y se sostiene con la participación de la ciudadanía, en su capacidad de organizarse, reunirse y manifestarse frente a las decisiones y los abusos del poder.

En un Estado democrático, los derechos a la manifestación y a la protesta social no pueden ser monopolizados por un grupo político o gubernamental, ni puede ser objeto de descrédito sistemático por parte de las autoridades en el poder, sin embargo, en los últimos años, se ha observado una narrativa oficial que pretende condicionar la legitimidad de la

protesta según su afinidad con el proyecto político gobernante. Cuando la protesta no proviene del oficialismo, se le acusa de ser manipulada, conservadora, violenta o ilegítima. Esta lógica erosiona el pluralismo democrático, vulnera el principio de igualdad ante la ley y favorece prácticas de represión simbólica o material.

Por lo anteriormente expuesto, y en aras de propiciar el efectivo derecho a la protesta social pacífica en condiciones de libertad y seguridad de todas las y los mexicanos, las Diputadas y Diputados Federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en su LXVI Legislatura sometemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL EJERCICIO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE ASOCIACIÓN, REUNIÓN Y PROTESTA PACÍFICA.

Artículo Único.- Se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 9o. Las personas ejercerán libremente sus derechos de asociación, reunión y protesta pacífica sin más limitaciones que las previstas en la Constitución, las leyes que de ella emanen, así como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Toda persona tiene derecho de asociación, reunión y protesta pacífica, en espacios físicos o digitales, sin exigencia de autorización o condición previa.

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán abstenerse de cualquier acción u omisión que directa o indirectamente impida, restrinja o reprima el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica. En ningún caso podrán prohibir, bloquear, dispersar o censurar reuniones pacíficas ni la información relacionada con ellas, ni difundir información falsa, infundada o estigmatizante. Asimismo, deberán garantizar condiciones para su pleno ejercicio, y mantener absoluta neutralidad frente a los mensajes expresados con motivo de su realización.

Las tareas de seguridad pública relacionadas con el ejercicio del derecho previsto en este artículo serán realizadas exclusivamente por personal civil adscrito a las instituciones competentes en materia de seguridad pública. En ningún caso podrá participar en ellas personal perteneciente a la Fuerza Armada permanente, mas que en labores de inteligencia en los términos que establezca la ley.

Nadie podrá ser obligado, intimidado, amenazado, estigmatizado, sancionado ni objeto de represalias administrativas, judiciales o de cualquier otra naturaleza por organizar, convocar, participar, observar, documentar o difundir reuniones o protestas pacíficas. El Estado adoptará medidas de prevención, protección, investigación y reparación frente a cualquier acto que afecte su ejercicio.

Las restricciones a estos derechos sólo podrán establecerse conforme a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y mínima intervención, y no podrán ser interrumpidas, dispersadas o disueltas por la autoridad en tanto se realicen de manera pacífica. Las tareas de investigación e inteligencia que realicen las autoridades en la prevención, investigación y sanción de delitos en el contexto de cualquier asociación, reunión o protesta pública deberán sujetarse a dichos principios y contar con control judicial previo, y no podrán utilizarse para vigilar, inhibir, discriminar o criminalizar el ejercicio de tales derechos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, en el ámbito de sus facultades y atribuciones, establecerán mecanismos de protección para el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta pacífica.

Ninguna reunión de carácter armada o delictiva tendrá el derecho de deliberar.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXX. ...

XXXI. Para expedir leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública;

XXXII. Para expedir la Ley General que establezca las bases, principios y mecanismos a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica de las personas, en los términos previstos en el artículo 9 de esta Constitución. Asimismo, para regular la actuación del Estado ante el ejercicio de dichos derechos, y

XXXIII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General de la materia a la que se refiere este Decreto, en un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir del día siguiente de su entrada en vigor.

Tercero. La Ley General que expida el Congreso de la Unión deberá contener, como mínimo, lo siguiente:

- a) Las bases para el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, los que no estarán sujetos o condicionados a autorización, permiso o concesión alguna.
- b) Los principios rectores entre los cuales se deberá incluir, entre otros, el respeto a los derechos humanos, legalidad, dignidad humana, pluralismo, presunción de inocencia, no criminalización previa, no discriminación, debido proceso, neutralidad, legalidad, necesidad, proporcionalidad, mínima intervención.
- c) Las obligaciones de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, antes, durante y después del ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica; la prohibición de realizar cualquier ataque, amenaza, hostigamiento, intimidación, represalia, así como todo acto o conducta que indebidamente impida el libre ejercicio de los derechos asociación, reunión y protesta pacífica

d) El régimen de restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos, apegándose estrictamente a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, acordes a fines constitucionales legítimos, conforme a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

e) Las modalidades de protesta protegidas, incluyendo manifestaciones convocadas o espontáneas, itinerantes, plantones, concentraciones, vigiliadas, acciones simbólicas, bloqueos temporales y protestas en espacios digitales o híbridos. Para tal efecto, se establecerán mecanismos simples de notificación que en todo caso serán optativos y no se constituirá en un requisito para su legalidad, con la única finalidad de coordinación y cooperación entre quienes ejercen estos derechos y las autoridades.

g) Las obligaciones de las instituciones civiles de seguridad pública durante el desarrollo de las protestas.

h) La protección de personas que realizan labores periodísticas, defensoras de derechos humanos y quienes documenten o monitoreen las protestas.

i) La prohibición absoluta de medidas de represalias, hostigamiento, vigilancia intimidatoria, criminalización o sanción administrativa, laboral, educativa o penal derivada del ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica.

j) La regulación del tratamiento de datos personales y la prohibición de vigilancia digital indebida, incluyendo el uso de reconocimiento facial, geolocalización de la persona en tiempo real, acceso de datos, rastreo de dispositivos y elaboración de bases de datos de personas que ejercen los derechos de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica.

k) Las obligaciones de las autoridades en materia de información pública y comunicación oficial, prohibiendo la difusión de información falsa, infundada, no verificada o subjetiva que genere o mantenga en riesgo a las personas.

l) Las responsabilidades administrativas y penales aplicables a las personas servidoras públicas, por actos de abuso de autoridad, uso desproporcionado de la fuerza, restricciones indebidas, vigilancia ilegal, filtración de datos personales o estigmatización pública, así como los mecanismos de reparación integral; así como las correspondientes a conductas realizadas por particulares que impidan, obstaculicen, restrinjan o limiten los derechos de

reunión, manifestación y protesta pacífica. Asimismo, fijará las medidas de prevención, protección y reparación integral a favor de las víctimas.

Cuarto. Las autoridades de seguridad pública y de procuración de justicia federal y locales, deberán emitir protocolos de actuación para garantizar los derechos de derechos humanos de asociación, reunión y protesta pacífica, así como para la prevención, persecución y sanción de delitos que se cometan antes, durante y después de las reuniones, manifestaciones o protestas.

Quinto. Los Congresos de las entidades federativas realizarán las adecuaciones normativas correspondientes para dar cumplimiento al contenido del presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2025.

Dip. José Elías Lixa Abimerhi
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Diputadas y Diputados Federales del
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional
Cámara de Diputados
LXVI Legislatura

CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN A LA PROTESTA PACÍFICA, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERAL JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI Y DE LAS DIPUTADAS Y LOS DIPUTADOS FEDERALES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El Dip. José Elías Lixa Abimerhi y las Diputadas y los Diputados Federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en su LXVI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN A LA PROTESTA PACÍFICA, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene por objeto garantizar plenamente el derecho humano a la protesta pacífica, reconociendo su papel central en la vida democrática y en la expresión de ideas, demandas y disidencias frente a autoridades y actores públicos o privados. Para tales efectos, se propone la expedición de una Ley General que defina estándares claros, homogéneos y vinculantes en todo el territorio nacional, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, evitando restricciones arbitrarias y asegurando que ninguna autoridad pueda limitar, impedir o criminalizar la protesta pacífica fuera de los parámetros estrictamente permitidos.

Asimismo, la iniciativa busca establecer obligaciones positivas para todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, garantizando condiciones para el ejercicio seguro, libre y efectivo de la protesta pacífica. Esto incluye medidas de facilitación, gestión democrática del espacio público, neutralidad de las autoridades frente al contenido del mensaje, protección frente a agresiones de terceros y prohibición de prácticas históricamente lesivas como el uso excesivo de la fuerza, el encapsulamiento, la vigilancia intimidatoria o el perfilamiento de personas manifestantes.

La Ley fija un estándar de legalidad, necesidad, proporcionalidad, mínima intervención y respeto irrestricto a los derechos humanos.

Asimismo, la Ley General tiene por objeto crear mecanismos institucionales independientes y eficaces de supervisión, transparencia y rendición de cuentas y reparación, incluyendo la coordinación permanente con

los organismos públicos de derechos humanos y la creación del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica. Con ello, se busca fortalecer la responsabilidad del Estado frente a violaciones a este derecho, garantizar que las autoridades actúen bajo reglas claras y verificables, y asegurar que las personas, colectivos y comunidades que ejerzan su derecho a la protesta cuenten con recursos efectivos, medidas de protección y garantías de no repetición.

Derecho a la Protesta Pacífica

La protesta pacífica constituye uno de los instrumentos más poderosos que tienen las personas para hacer oír sus demandas, corregir rumbos institucionales y activar la vida democrática. Es una manifestación viva del pluralismo político y de la libertad, así como un recordatorio permanente de que el poder público existe para servir y no para someter; para escuchar, no para silenciar.

En México, las protestas han tenido un papel determinante en la conquista de derechos y en la construcción de las instituciones que hoy sostienen a nuestra democracia constitucional. Gracias a ellas se han hecho visibles injusticias, se han frenado actos autoritarios, se han corregido políticas equivocadas y se han impulsado transformaciones históricas. Las calles han sido un espacio legítimo, necesario y profundamente democrático.

No obstante, en los últimos años hemos sido testigos de un fenómeno preocupante: desde el propio Poder Ejecutivo se han emitido discursos y narrativas que estigmatizan la protesta, particularmente aquellas que cuestionan decisiones de gobierno o que defienden agendas de derechos humanos. Se han utilizado expresiones que califican a manifestantes como “agitadores”, “provocadores”, “enemigos del pueblo”, “grupos manipulados”, o “intereses oscuros”, con el efecto de deslegitimar el ejercicio de un derecho constitucional y generar un clima adverso para la libre expresión pública de las ideas.

Este tipo de estigmatización no es un asunto menor. De acuerdo con los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el discurso oficial hostil tiene un efecto inhibitor, fomenta la polarización social, alienta actos de violencia de terceros, normaliza el uso excesivo de la fuerza y rompe el deber del Estado de garantizar un ambiente seguro para la protesta pacífica. Cuando la narrativa gubernamental construye enemigos internos en quienes protestan, la protesta deja de ser vista como un derecho y pasa a tratarse como una amenaza, abriendo la puerta a prácticas abusivas.

A ello se suman diversas prácticas documentadas por organismos nacionales e internacionales, tales como:

- uso desproporcionado de la fuerza;
- encapsulamientos, detenciones masivas y represivas;
- vigilancia física y digital, sin control judicial ni fundamento legal;
- toma de fotografías, fichaje, grabación y seguimiento de manifestantes y periodistas;
- restricciones arbitrarias al paso, a los horarios o a la expresión simbólica;
- represalias posteriores, administrativas, laborales o incluso penales;
- campañas de desinformación y criminalización desde espacios oficiales;
- mensajes estigmatizantes en conferencias matutinas y redes oficiales.

Frente a este panorama, la ausencia en México de una Ley General que establezca reglas uniformes, obligaciones claras y límites estrictos para todas las autoridades ha generado fragmentación, discrecionalidad y vacíos que han sido aprovechados para justificar prácticas contrarias a los derechos humanos.

Iniciativa de reforma constitucional en materia de asociación, reunión y protesta pacífica presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional recientemente presentó la iniciativa de reforma constitucional “Con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Ejercicio y Protección de los Derechos de Asociación, Reunión y Protesta Pacífica” con el propósito fortalecer de manera explícita el reconocimiento, protección y garantía de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica como componentes esenciales de la vida democrática, de la participación ciudadana y de la libertad de expresión en sus dimensiones individuales y colectivas.

En esa iniciativa se advierte un diagnóstico nacional e internacional que evidencia prácticas persistentes de estigmatización, criminalización, uso desproporcionado de la fuerza, vigilancia indebida, infiltración de protestas, restricciones discrecionales y marcos normativos estatales incompatibles con los estándares de derechos humanos. Ante ello, se plantea la necesidad de actualizar el texto constitucional para delimitar con claridad las obligaciones del Estado; establecer límites estrictos a cualquier intervención que pretenda inhibir,

dispersar o sancionar protestas pacíficas y asegurar que la actuación de las autoridades se base en criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, mínima intervención y neutralidad.

En la reforma constitucional se propone reformar el artículo 9º para reconocer expresamente los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica y su ejercicio en espacios físicos y digitales sin exigencia de autorización previa. Se prohíbe a las autoridades bloquear, dispersar, censurar o estigmatizar protestas pacíficas, y se establecen obligaciones reforzadas de prevención, protección, investigación y reparación ante violaciones a estos derechos. Se determina que las tareas de seguridad pública en estos contextos deben ser realizadas exclusivamente por personal civil y que las labores de inteligencia sólo pueden efectuarse bajo control judicial previo y con estrictos límites para evitar criminalización o vigilancia arbitraria.

Asimismo, se plantea reforma el artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión y pueda expedir una Ley General en materia de derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, con el fin de establecer bases, principios y mecanismos uniformes en todo el país.

En el contenido de la iniciativa de reforma constitucional se mencionan los Informes en la materia del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, así como del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas que señalan la necesidad urgente de que los Estados protejan estos derechos frente a tendencias globales de restricciones, uso desproporcionado de la fuerza y criminalización de la protesta.

De manera general, ambos informes destacan que los Estados deben evitar narrativas que desacrediten a manifestantes y rechazar prácticas que condicionen la legitimidad de la protesta.

Asimismo, las recomendaciones advierten que toda intervención estatal debe guiarse por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, prohibiendo el uso excesivo o indiscriminado de la fuerza, la vigilancia intrusiva, la infiltración provocadora y la criminalización de activistas, periodistas, organizaciones sociales o colectivos vulnerables. Se subraya también la importancia de garantizar la participación efectiva en el espacio público, proteger a grupos históricamente discriminados, asegurar que la tecnología no se utilice para inhibir la protesta y establecer marcos normativos claros que limiten cualquier tipo de abuso o intervención arbitraria.

Los informes recomiendan fortalecer la rendición de cuentas mediante mecanismos independientes, transparentes y centrados en las víctimas; asegurar reparaciones completas frente a violaciones; investigar y

sancionar tanto a actores estatales como a particulares que interfieran indebidamente con la protesta; y asegurar que la regulación nacional y local se ajuste a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Ambos informes parten de la premisa de que proteger la libertad de reunión pacífica y de asociación es indispensable para sostener la democracia, garantizar el pluralismo y defender la participación ciudadana en contextos físicos y digitales.

La presente iniciativa mediante la cual se propone la expedición de la Ley General de Protección a la Protesta Pacífica se presente atendiendo al contenido de la reforma constitucional.

Contenido de la Ley General de Protección a la Protesta Pacífica

La Ley General de Protección a la Protesta Pacífica se estructura en una serie de apartados que establecen el marco normativo integral para garantizar el ejercicio de este derecho en todo el país. Cada uno de ellos desarrolla los principios constitucionales y convencionales aplicables, así como las bases operativas y obligaciones que deben observar las autoridades de los tres órdenes de gobierno para asegurar condiciones de respeto, protección y facilitación de la protesta pacífica.

Dichos apartados son los siguientes:

a) Disposiciones Generales

En este apartado se fija los principios rectores que rigen la Ley General, estableciendo que el derecho a la protesta pacífica es un derecho humano protegido por la Constitución y los tratados internacionales. Asimismo, se establece que la Ley General tiene por objeto garantizar el derecho humano a la protesta pacífica en el marco 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, establecer las bases para la armonización de las legislaciones en la materia y regular la actuación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno en relación con ese derecho.

Se define su carácter de orden público y su aplicación obligatoria para todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, quienes deberán respetarlo y garantizarlo bajo criterios de legalidad estricta, necesidad, proporcionalidad, neutralidad y mínima intervención, así como la adopción de medidas positivas para garantizar el derecho de la protesta pacífica. Las autoridades deberán actuar conforme a los principios de dignidad humana, democracia y pluralismo, legalidad estricta y taxatividad, estricta necesidad y mínima intervención, proporcionalidad y neutralidad, entre otros.

Se incorporan definiciones esenciales para la aplicación homogénea de la Ley, como protesta pacífica, violencia, contramanifestación, espacios públicos y privados de acceso público, vigilancia digital, reconocimiento facial y medidas de facilitación. Lo anterior, con la finalidad de eliminar la discrecionalidad, evitar interpretaciones que restrinjan indebidamente el derecho y asegurar que cualquier actuación estatal se someta a parámetros objetivos y compatibles con los estándares internacionales.

b) Del Derecho a la Protesta Pacífica

El apartado reconoce la protesta pacífica como un derecho humano autónomo, protegido por la Constitución y los tratados internacionales. Su ejercicio abarca tanto manifestaciones colectivas como expresiones individuales en el espacio público o en espacios privados de acceso público. Se destaca por su función de ser un medio esencial para articular demandas, influir en el debate democrático y permitir la crítica, oposición y disidencia frente a autoridades y actores privados. El derecho comprende la libertad de organizar, convocar, difundir, observar y documentar protestas sin autorización previa, lo que impone a las autoridades la obligación de no interferir arbitrariamente y de adoptar medidas razonables de facilitación que garanticen condiciones seguras y efectivas para su realización.

El ejercicio del derecho se proyecta en diversos ámbitos: espacial, modal y actividades preparatorias, conexas o posteriores, comprende la planeación, difusión, financiamiento, desplazamiento, documentación y archivo de la protesta. Asimismo, se reconoce el uso pleno y libre de medios digitales y de comunicación electrónica como parte del ejercicio del derecho, prohibiéndose cualquier restricción injustificada que no cumpla estrictamente con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

La Ley General establece que toda reunión, manifestación o protesta se presumirá pacífica mientras no se acrediten hechos objetivos que demuestren violencia generalizada. Se aclara que molestias, ruidos, interrupciones del tránsito, uso intensivo del espacio público u otros efectos propios de las concentraciones no constituyen violencia. Cuando existan actos violentos atribuibles a personas determinadas, éstos no se imputarán al conjunto de la protesta ni a quienes la organicen, salvo prueba en contrario. Incluso la presencia de minorías violentas no autoriza la disolución general ni la imposición de sanciones colectivas; las medidas coercitivas deberán dirigirse únicamente a los responsables identificados, bajo criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad.

El derecho a la protesta pacífica incorpora una amplia diversidad de modalidades protegidas y se garantizan movilizaciones de grupos y colectivos diversos: estudiantiles, campesinos, feministas, indígenas, laborales, de

periodistas, defensores de derechos humanos, víctimas, personas con discapacidad, comunidades afromexicanas, entre otros. Del mismo modo, se establece que las contramanifestaciones gozan de igual protección y requieren que las autoridades garanticen el derecho de todas las partes sin discriminación por el contenido de sus expresiones.

En ningún caso una protesta podrá considerarse ilegítima por ser disruptiva, crítica o incómoda para las autoridades o actores privados.

El marco normativo prohíbe expresamente que el ejercicio del derecho quede condicionado a permisos, licencias o autorizaciones previas. Los mecanismos de notificación previa administrativa son únicamente optativos y no pueden operar como filtros de control. Del mismo modo, queda prohibida cualquier sanción administrativa, civil o penal derivada de la sola organización, convocatoria, difusión, observación o participación en protestas pacíficas; únicamente pueden existir responsabilidades individuales cuando se acrediten conductas específicas que constituyan ilícitos reales y no por el simple hecho del ejercicio del derecho a la protesta pacífica.

Por último, se prohíbe que las autoridades condicionen la realización de una protesta al pago de costos de seguridad, protección civil, limpieza, servicios médicos o cualquier otro servicio público que constituye obligación del Estado. También se prohíbe exigir contrataciones privadas, seguros, garantías económicas o cargas que, en los hechos, impidan o desincentiven la protesta.

c) Obligaciones del Estado Frente a Actos de Protesta Pacífica

Este apartado establece obligaciones y deberes tanto negativos y positivos para las autoridades de cualquier orden de gobierno. El primer término, en cuanto al conjunto de obligaciones negativas, se prohíbe a cualquier autoridad impedir, restringir, dispersar o sancionar protestas pacíficas sin una justificación estricta conforme a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Se prohíben también la vigilancia intimidatoria, la recopilación discriminatoria de información y cualquier forma de represalia o presión contra personas u organizaciones por participar, apoyar o documentar protestas. Estas limitaciones buscan asegurar que ninguna intervención estatal pueda inhibir o castigar el ejercicio legítimo del derecho.

En segundo término, en cuanto a las obligaciones positivas, se establece la protección y facilitación del derecho antes, durante y después de la protesta. Esto incluye la coordinación interinstitucional, la adopción de protocolos, la capacitación del personal de seguridad pública, la implementación de medidas de gestión del

tránsito, la presencia de servicios de emergencia y la protección frente a agresiones de terceros. También se garantiza la protección del ejercicio digital del derecho en las actividades de organización, difusión y documentación, así como la investigación diligente de amenazas o agresiones físicas o digitales contra manifestantes, periodistas, defensoras de derechos humanos u observadoras.

El marco se completa con obligaciones de igualdad, no discriminación y medidas reforzadas para grupos históricamente discriminados o en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niñas, juventudes, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, personas con discapacidad, personas migrantes y víctimas de violencia o violaciones graves de derechos humanos. Asimismo, se establecen criterios claros para cualquier restricción al derecho como son legalidad estricta, finalidad legítima, necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad. Las autoridades deben realizar valoraciones individualizadas, evitando restricciones generales o basadas en prejuicios, y toda medida adoptada sin cumplir estos parámetros será jurídicamente ineficaz, generará responsabilidades y obligará a reparar los daños causados.

d) Notificación Previa

La notificación previa se establece como un mecanismo estrictamente optativo y no constituye una autorización, permiso o condición para ejercer el derecho a la protesta pacífica. Su única finalidad es permitir que la autoridad adopte medidas razonables de facilitación, protección y gestión operativa del espacio público, por lo que la información que pueda proporcionarse no debe interpretarse como control ni como filtro discrecional.

La ausencia de notificación no disminuye o elimina legitimidad a la protesta, no justifica su dispersión o prohibición y tampoco habilita sanciones o detenciones contra personas organizadoras o participantes.

Este mecanismo debe operar mediante procedimientos simples, accesibles, gratuitos y flexibles, aptos para responder a acontecimientos de actualidad y garantizados también mediante canales digitales y formatos accesibles. En la Ley General se prohíbe expresamente exigir requisitos excesivos, datos sensibles, listas de participantes, garantías económicas u otras cargas que puedan inhibir el ejercicio del derecho. De igual manera, las autoridades están obligadas a coordinarse entre sí para evitar duplicidades o contradicciones administrativas, asegurando que la notificación cumpla su función facilitadora sin convertirse en un obstáculo o limitante.

Se determina que la notificación previa pueda presentarse ante la autoridad civil encargada del espacio público, tránsito o gestión territorial, sea municipal, estatal o de demarcación territorial. Puede realizarse por escrito en formato libre o mediante medios digitales habilitados por la autoridad, requiriéndose únicamente datos básicos y la emisión inmediata de un acuse simple. Las autoridades tienen la obligación de recibir la notificación sin condicionarla a requisitos no previstos en la Ley, consolidando así un marco que protege plenamente el derecho a protestar tanto con notificación como sin ella.

e) De la Protección a la Protesta Pacífica

En este apartado se establece un conjunto de garantías mínimas que deben observar todas las autoridades antes, durante y después de la protesta. Se ordena privilegiar el diálogo, la mediación y la comunicación constante con las personas organizadoras, enlaces de seguridad, observadores y contramanifestantes, con el fin de prevenir tensiones, fricciones y resolver incidentes sin recurrir a medidas coercitivas o excesivas. También se fijan reglas estrictas para la identificación plena del personal de seguridad pública que intervenga en la gestión de protestas pacíficas, incluyendo la obligación de portar uniformes reconocibles, placas visibles y dispositivos de grabación activos, prohibiéndose cualquier vestimenta o actuación encubierta que impida la individualización. Asimismo, se regula el uso de registros audiovisuales oficiales, cuya finalidad debe ser la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de las personas manifestantes, prohibiéndose expresamente su utilización para intimidar, perfilar o discriminar.

En materia operativa, la Ley General prohíbe de manera clara el encapsulamiento indiscriminado, los acordonamientos prolongados o cualquier forma de confinamiento que afecte la integridad o dignidad de las personas participantes. Se impide también la adopción de medidas que limiten la difusión del mensaje de la protesta mediante modificaciones injustificadas de rutas, perímetros o distancias que anulen el impacto expresivo.

El uso de la fuerza se somete a estándares sumamente elevados: sólo puede emplearse como último recurso, bajo estricto apego a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y con base en criterios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. Se prohíbe de forma categórica el uso de fuerza letal para dispersar protestas pacíficas, así como la portación de armas de fuego, el uso indiscriminado de gases, químicos o proyectiles de impacto cinético, y las detenciones masivas, preventivas o carentes de individualización. La autoridad debe separar y contener únicamente a minorías violentas mediante intervenciones focalizadas, sin calificar a toda la protesta como no pacífica ni justificar restricciones generales.

En este apartado se reconoce las figuras de observadoras y observadores y se brinda protección de las labores periodísticas, de documentación, monitoreo y verificación del desarrollo de protestas pacíficas y de la actuación de las autoridades en su gestión. Las autoridades deben garantizar su seguridad, abstenerse de obstaculizar o censurar su labor y asegurar que no sean objeto de agresiones, detenciones o destrucción de equipo. La violación de estas obligaciones se considerará como una infracción grave que puede generar responsabilidades administrativas, civiles o penales.

f) De las Retenciones o Detenciones en Contextos de Protesta Pacífica

El apartado establece criterios estrictos para evitar abusos y garantizar que ninguna persona sea privada de su libertad por su participación o por encontrarse presente en alguna. Solo podrá ser retenida o detenida una persona, en el contexto de una protesta, cuando existan indicios razonables, basados en hechos objetivos, de su intervención directa en un delito grave cometido en flagrancia o cuando resulte estrictamente necesario para prevenir un daño inminente a la vida o integridad de terceros. Se precisa que no pueden justificarse retenciones o detenciones por la falta de notificación previa, por la sola presencia en la protesta ni por la expresión de ideas, consignas o demandas.

La Ley General exige que toda retención o detención sea breve, motivada y registrada, señalando claramente el lugar, la hora, la autoridad interviniente y los hechos que la originan. Desde el primer momento, las autoridades deben garantizar información clara sobre las razones, el acceso inmediato a comunicación con una persona de confianza, la asistencia de defensa adecuada, intérprete o traductor cuando sea necesario, y atención médica independiente que documente cualquier lesión preexistente o derivada de la intervención policial. Asimismo, la detención debe registrarse sin demora en los sistemas oficiales, asegurando la trazabilidad del procedimiento y el control judicial correspondiente.

Se establecen prohibiciones absolutas para proteger la integridad y la dignidad de las personas retenidas o detenidas. Quedan prohibidos los traslados a lugares no oficiales, la incomunicación, el aislamiento prolongado, la desaparición forzada, la tortura, los tratos crueles o degradantes, y cualquier forma de presión o coacción para obtener información o autoinculpaciones. Se impide además utilizar la detención con fines de represalia o intimidación contra personas manifestantes.

Cualquier violación a estas disposiciones genera responsabilidad para las autoridades que intervengan, obliga a la reparación integral del daño y produce la nulidad de las pruebas obtenidas ilícitamente.

g) De la Protección Posterior a la Protesta

Se establece que, una vez concluida la manifestación, las autoridades de todos los órdenes de gobierno están obligadas a deben garantizar que ninguna persona u organización que participó, organizó, documentó u observó la protesta sea objeto de retenciones o detenciones indebidas, represalias, hostigamiento o medidas intimidatorias. Se prohíbe cualquier acción directa o indirecta que constituya una represalia por la participación pacífica, incluyendo sanciones administrativas injustificadas, afectaciones en el ámbito laboral o educativo, restricciones arbitrarias de programas públicos o la apertura de investigaciones penales, administrativas o fiscales sin sustento objetivo.

Se establecen límites estrictos frente a prácticas de vigilancia posterior a la protesta. Las autoridades tienen prohibido realizar o tolerar vigilancia física, digital o de otra naturaleza con fines intimidatorios o estigmatizantes, o sin base legal, finalidad legítima y control adecuado. También se prohíbe la elaboración o uso de listas, registros o bases de datos sobre personas participantes, organizadoras, periodistas, defensoras de derechos humanos u observadoras, cuando carezcan de fundamento expreso, límites claros y un propósito legítimo; y especialmente cuando estas herramientas puedan emplearse para negar derechos, beneficios, servicios o generar cualquier forma de discriminación o represalia.

La Ley General ordena que autoridades de seguridad pública y órganos internos de control establezcan mecanismos accesibles, sencillos y expeditos para recibir quejas y denuncias relacionadas con detenciones indebidas, hostigamiento, represalias o vigilancia ilegal ocurridas después de la protesta. También se exige la adopción de medidas de protección diferenciadas para personas en situación de riesgo y la coordinación con organismos públicos de derechos humanos y con mecanismos especializados cuando sea necesario.

h) Del Uso de la Tecnología y Labores de Inteligencia frente a Protestas Pacíficas

El apartado establece un marco de protección reforzado para la vida privada, los datos personales y la integridad digital de las personas que participen en alguna etapa de la protesta. Se prohíbe expresamente utilizar tecnologías de vigilancia como reconocimiento facial, geolocalización, rastreo de dispositivos, análisis masivo de metadatos o cotejo automatizado de bases de datos, cuando su único o principal fundamento sea la participación real o presunta de cualquier persona, o por su cercanía física a éstas o su expresión en redes o plataformas digitales de apoyo a las mismas.

Cualquier medida intrusiva requiere una base legal clara, previa y específica, así como orden judicial previa, específica e independiente con motivación reforzada, vinculada exclusivamente a la investigación de delitos graves o a la prevención de riesgos reales e inminentes para la vida o integridad de las personas.

En cuanto a las labores de inteligencia preventiva, la Ley General delimita un catálogo de acciones permitidas, basadas en información de fuentes abiertas y orientadas únicamente a identificar riesgos concretos de violencia, presencia de grupos armados o infiltraciones que puedan poner en peligro a manifestantes o a terceros. Estas labores deben ser no intrusivas y no pueden implicar vigilancia personalizada, seguimiento digital, reconocimiento facial ni la creación de bases de datos de manifestantes, periodistas u observadores.

Se establecen prohibiciones estrictas para evitar filtraciones, difusión o uso indebido de datos personales en perjuicio de manifestantes, organizadores, periodistas u observadores. Se prohíbe a cualquier autoridad, institución de seguridad o tercero que actúe por encargo del Estado publicar, compartir o facilitar datos que permitan identificar a personas participantes, así como difundir imágenes, audios o información manipulada, estigmatizante o sacada de contexto con fines de intimidación, criminalización o desprestigio.

La Ley General también prohíbe el empleo de información para campañas de estigmatización, difamación, discriminación o criminalización en medios de comunicación o en plataformas digitales contra personas o colectivos que hayan participado en protestas pacíficas ni para elaborar narrativas que presenten a manifestantes pacíficos como delincuentes o amenazas al orden público sin sustento objetivo.

La violación de estas disposiciones se considera una falta grave que genera responsabilidades administrativas, civiles y penales, consolidando un estándar de protección integral frente al uso indebido de tecnologías y labores de inteligencia en contextos de protesta pacífica.

i) De la Actuación de Autoridades de Seguridad Pública en Contextos de Protesta Pacífica

El apartado establece la obligación de que las instituciones de seguridad pública que intervenga en protestas deberán contar con la capacitación especializada, continua y verificable. Las personas titulares de mandos, jefaturas, coordinaciones y responsables de la planificación, ordenamiento y supervisión operativa también deben recibir formación específica en diseño de planes con enfoque de derechos, evaluación de riesgos, rendición de cuentas, preservación de evidencia y responsabilidad de mando.

La ausencia de capacitación adecuada no exime a instituciones ni a personas servidoras públicas de responsabilidad ante violaciones de derechos humanos.

Asimismo, la Ley General exige que las instituciones de seguridad cuenten con equipamiento de protección apropiado para intervenir de manera segura y profesional, reduciendo riesgos y evitando cualquier incentivo hacia respuestas agresivas. Cuando se contemple el uso excepcional de armas o dispositivos “menos letales”, estos deberán cumplir condiciones estrictas de prueba técnica, regulación mediante protocolos compatibles con los principios de necesidad y proporcionalidad, personal debidamente capacitado y sistemas claros de trazabilidad y supervisión. Se prohíbe el despliegue de integrantes de instituciones de seguridad pública en contextos previsiblemente tensos, de confrontación potencial o alta afluencia, sin el equipo mínimo de protección, así como la realización de operativos cuyo diseño incrementa innecesariamente la confrontación o el riesgo para manifestantes, terceros o el propio personal.

La intervención de las instituciones de seguridad pública en protestas debe regirse por planificación previa, cadena de mando clara y un sistema riguroso de documentación. Cada operativo relevante debe contar con un plan escrito que establezca objetivos orientados a proteger el derecho a la protesta pacífica, diagnósticos de riesgo, rutas, perímetros, criterios para el uso gradual de la fuerza y medidas de protección para grupos vulnerables, periodistas y observadores.

Toda intervención que implique uso de fuerza requiere informes detallados sobre hechos, niveles de resistencia enfrentados, armas o dispositivos utilizados, mandos involucrados, lesiones, detenciones y otros incidentes relevantes.

j) De la Distribución de Competencias

El apartado establece, de manera general, que todas las autoridades del Estado mexicano, sin excepción y en los tres órdenes de gobierno, están obligadas a respetar, proteger, garantizar y reparar el derecho a la protesta pacífica.

La Ley General es de observancia obligatoria para el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; a los poderes locales y municipales; a la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública; a los órganos constitucionales autónomos; a las instituciones de seguridad pública de todos los niveles; y a las instituciones de seguridad privada que colaboren en operativos. Asimismo, se mandata al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales a armonizar su legislación, incorporando los estándares mínimos previstos en la Ley, y a adecuar la legislación penal cuando existan delitos cometidos por personas servidoras públicas en el contexto de protestas.

De manera complementaria, el apartado define criterios generales para la actuación coordinada entre Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, y se establece que ningún nivel de gobierno puede eludir sus obligaciones. También se prevé el uso de instrumentos de coordinación para protocolos conjuntos, intercambio de información, solicitudes de apoyo y evaluación de operativos, asegurando que ningún convenio o acuerdo pueda justificar restricciones indebidas al derecho a la protesta pacífica.

Lo anterior, con la finalidad de establecer un marco de corresponsabilidad y cooperación que obliga a todas las autoridades a actuar bajo los mismos principios y límites establecidos por la Ley.

k) De los Organismos Públicos de Derechos Humanos

El apartado establece que tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como los organismos estatales deben contar con mecanismos especializados de protección, monitoreo y respuesta inmediata para garantizar el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica conforme a lo previsto en la Constitución Política, en esta Ley y en los tratados internacionales aplicables.

La intervención de dichos organismos públicos se fundamenta en su autonomía constitucional y en el mandato de observar, documentar y prevenir violaciones actuando siempre bajo criterios de imparcialidad y enfoque de derechos humanos.

Se les otorgan diversas facultades sustantivas: realizar observación en campo, recibir denuncias por hostigamiento o uso ilegítimo de la fuerza, emitir medidas cautelares urgentes, vigilar el apego de los operativos a los principios de legalidad y proporcionalidad, recabar evidencias, emitir dictámenes técnicos, elaborar informes especiales y formular recomendaciones públicas. También pueden promover el diálogo entre autoridades y personas manifestantes cuando ello contribuya a disminuir riesgos, así como solicitar información, dar seguimiento a sus recomendaciones y reportar incumplimientos a las instancias de control y responsabilidad.

Se dispone que estos organismos deberán establecer mecanismos permanentes de coordinación, con intercambio de información, alertas tempranas y protocolos homogéneos de observación, donde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos funge como instancia articuladora sin afectar la autonomía local. Se contempla además la obligación de emitir alertas cuando existan riesgos de represión o vigilancia indebida,

elaborar informes periódicos sobre el ejercicio del derecho a la protesta pacífica y proponer medidas de política pública para prevenir violaciones y fortalecer la garantía integral de los derechos protegidos por la Ley.

I) Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica

En la presente iniciativa se propone la creación del Mecanismo Nacional Mecanismo Especializado sobre Protesta Pacífica como un órgano técnico colegiado con autonomía técnica y de gestión, adscrito administrativamente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, esencialmente, sin subordinación a las autoridades de seguridad pública.

El Mecanismo Nacional tendrá como finalidad principal observar, analizar y documentar la actuación estatal en contextos de protesta pacífica, así como articular acciones con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México.

Su diseño busca asegurar una instancia con capacidades propias para observar, analizar y documentar la actuación de las autoridades durante las distintas fases de una protesta garantizando una perspectiva orientada a la protección de derechos humanos.

La integración del Mecanismo incorpora a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a los organismos locales de derechos humanos y a personas expertas independientes, lo que permite articular un espacio plural, especializado y con representación territorial nacional. Esta composición favorece la generación de criterios homogéneos, el análisis comparado de prácticas estatales en distintas entidades y el fortalecimiento de estándares técnicos en materia de observación, documentación, capacitación y evaluación del desempeño institucional frente a protestas pacíficas.

En la Ley General se delimitan un conjunto amplio de facultades del Mecanismo incorpora a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos orientadas a la elaboración de lineamientos, la emisión de recomendaciones técnicas, el análisis de información estadística y cualitativa, el seguimiento de casos relevantes, la coordinación con órganos de control y autoridades investigadoras, entre otras. Dichas atribuciones se conciben como un complemento a las funciones constitucionales y legales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos locales, sin reemplazarlas, y buscan consolidar un marco de supervisión especializado que permita prevenir violaciones, fortalecer la rendición de cuentas y

promover prácticas institucionales acordes con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y mínima intervención en contextos de protesta pacífica.

m) De los Protocolos de Actuación

El apartado establece que la elaboración, revisión y actualización de estos instrumentos estará a cargo del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica, en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos de derechos humanos y las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

Esto es con la finalidad de dotar al Estado de lineamientos claros, homogéneos y especializados que orienten la planeación, gestión y supervisión de las protestas pacíficas, asegurando prácticas que privilegien la protección del derecho y la prevención de riesgos.

El Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica deberá expedir un conjunto mínimo de instrumentos: un protocolo general de actuación; un protocolo para contramanifestaciones; lineamientos sobre vigilancia y tratamiento de datos; y, criterios específicos para el uso excepcional de armas menos letales y técnicas.

La Ley General establece que todos los protocolos deberán ser escritos, públicos y compatibles con los normas y estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y obligatorios para las instituciones federales, funcionando como piso mínimo para las locales. El incumplimiento generará responsabilidades administrativas, penales o civiles, y deberán revisarse periódicamente a partir de la experiencia operativa y de las recomendaciones de los organismos de derechos humanos.

n) De las Responsabilidades Administrativas

El apartado establece que toda violación a las obligaciones previstas en la Ley por parte de personas servidoras públicas genera responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o de otra naturaleza que correspondan.

Las autoridades competentes tienen la obligación de investigar de oficio cualquier delito o falta cometida en el contexto de protestas pacíficas por personas servidoras públicas. Se incluye que la investigación debe ser exhaustiva, independiente e imparcial a fin de determinar responsabilidades tanto del personal operativo

directamente involucrado como de quienes hayan ordenado, autorizado, tolerado u omitido prevenir, detener o denunciar el uso indebido de la fuerza, abusos de autoridad o violaciones a derechos humanos.

De manera complementaria, la Ley General identifica un conjunto de faltas administrativas graves, que abarcan conductas como uso ilegítimo de la fuerza, restricciones arbitrarias al derecho a la protesta, vigilancia ilegal, estigmatización pública de manifestantes, infiltración con fines de provocación, manipulación u ocultamiento de evidencia y omisión de medidas de facilitación o protección. Estas faltas deberán ser investigadas y sancionadas conforme a la legislación en materia de responsabilidades, considerándose la afectación a derechos humanos como criterio agravante. Las sanciones podrán incluir medidas de no repetición, tales como remoción de mandos, inhabilitaciones y la obligación de recibir formación especializada, reforzando así un modelo de rendición de cuentas adecuado para prevenir futuras violaciones.

ñ) De la Reparación Integral del Daño

Este apartado establece que cualquier persona, colectivo, pueblo o comunidad que considere vulnerados los derechos previstos en la Ley General tiene acceso a recursos efectivos ante diversas instancias: órganos jurisdiccionales federales y locales, organismos públicos de derechos humanos, órganos internos de control y autoridades de procuración de justicia.

El propósito es asegurar que, frente a cualquier violación vinculada al ejercicio de la protesta pacífica, exista un sistema de respuesta institucional amplio, accesible y articulado que permita activar medidas de protección, investigación y corrección.

La reparación debe ser integral, conforme a los estándares nacionales e internacionales, y contempla diversos componentes: restitución de la situación previa, eliminación de sanciones ilegítimas, indemnización por daños materiales e inmateriales, rehabilitación mediante servicios multidisciplinarios, y medidas de satisfacción como reconocimientos públicos, disculpas oficiales o rectificación de narrativas estigmatizantes. Además, incorpora garantías de no repetición, que pueden incluir reformas normativas, ajustes institucionales, fortalecimiento de procedimientos internos, capacitación reforzada y mecanismos de control, con el fin de evitar que las violaciones vuelvan a ocurrir.

La Ley General prevé la adopción de medidas estructurales cuando existan patrones de represión, uso excesivo de la fuerza, vigilancia indebida o estigmatización sistemática. Entre estas medidas están la revisión integral de políticas de seguridad, la modificación de normas ambiguas o incompatibles con la Ley General, la

reestructuración de unidades o mandos con participación reiterada en violaciones a derechos humanos, la creación o fortalecimiento de unidades especializadas de control interno y de investigación de abusos en contexto de protesta, así como la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación independientes con participación de organismos públicos de derechos humanos y de la sociedad civil.

La participación significativa de las víctimas es esencial para la definición de las medidas de reparación integral y estructural, respetando su dignidad, autonomía y proyectos colectivos, y evitando la revictimización en los procedimientos.

o) Régimen Transitorio

En el régimen transitorio se establecen los plazos, obligaciones y etapas necesarias para garantizar la entrada en vigor inmediata de la Ley General de Protección a la Protesta Pacífica, así como las medidas que deberán adoptar las autoridades federales, estatales y municipales para su correcta implementación. El contenido de los artículos transitorios asegura que desde la entrada en vigor de la Ley General se apliquen los principios y estándares previstos en la Ley, evitando cualquier retroceso en la protección del derecho a la protesta pacífica y obligando a todas las instancias gubernamentales a ajustar sus actuaciones al marco constitucional y convencional aplicable.

En dicho régimen se contempla, entre otras disposiciones, el plazo para la creación e instalación del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica, los procesos de armonización legislativa, la emisión de protocolos y lineamientos operativos, la capacitación obligatoria del personal de seguridad pública y la revisión de procedimientos administrativos y penales relacionados con protestas. Se fijan además disposiciones para la asignación presupuestaria necesaria y para garantizar que ninguna autoridad utilice la falta de reglamentos o ajustes normativos como pretexto para restringir, inhibir o sancionar el ejercicio legítimo del derecho a la protesta pacífica.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito y las Diputadas y Diputados Federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en su LXVI Legislatura sometemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN A LA PROTESTA PACÍFICA

Artículo Único.- Se expide la Ley General de Protección a la Protesta Pacífica en los siguientes términos:

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN A LA PROTESTA PACÍFICA

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del derecho de asociación, reunión y protesta pacífica, es de orden público, interés social y observancia general en toda la República, y será aplicable a la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Tiene por objeto garantizar el derecho humano a la protesta pacífica en el marco 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, establecer las bases para la armonización de las legislaciones en la materia y regular la actuación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno en relación con ese derecho.

Artículo 2. Toda persona tiene derecho a la protesta pacífica. El Estado respetará, protegerá y facilitará el ejercicio de dicho derecho. Las autoridades están obligadas a abstenerse de imponer limitaciones o restricciones que no cumplan estrictamente con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad o de mínima intervención y deberán adoptar las medidas positivas necesarias para garantizar su ejercicio efectivo, conforme a esta Ley, la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Artículo 3. Ninguna autoridad de los tres órdenes de gobierno podrá limitar, impedir o interferir en la protesta pacífica fuera del marco constitucional, legal y convencional aplicable. Cualquier acto u omisión que contravenga dichos parámetros carecerá de validez y generará responsabilidad administrativa, penal o civil en los términos previstos por la Constitución, las leyes aplicables y los tratados internacionales de derechos humanos.

Artículo 4. La interpretación y aplicación de esta Ley, así como de todas las medidas que adopten las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de la Ciudad de México, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en relación con el derecho a la protesta pacífica, se registrará por los siguientes principios:

I. Dignidad humana, democracia y pluralismo: El ejercicio del derecho a la protesta pacífica se entiende como expresión directa de la dignidad humana y como elemento indispensable de una sociedad democrática y plural, en la que deben garantizarse el debate público, la participación ciudadana, la crítica y la disidencia.

II. Legalidad estricta y taxatividad: Toda injerencia o restricción al derecho a la protesta pacífica deberá estar prevista en una ley clara, accesible, precisa y previa, que defina taxativamente los supuestos habilitantes y los límites de la actuación estatal. Se prohíben las restricciones fundadas en facultades genéricas, cláusulas abiertas o conceptos indeterminados que habiliten discrecionalidad arbitraria.

III. Estricta necesidad y mínima intervención: Cualquier medida que limite o afecte el ejercicio de la protesta pacífica deberá ser estrictamente necesaria para la protección de un fin constitucional y convencionalmente legítimo, y constituir la forma de intervención menos intrusiva disponible.

IV. Proporcionalidad: Queda prohibida cualquier restricción al derecho que no sea estrictamente proporcional, considerando:

- a) La idoneidad de la medida para alcanzar el fin legítimo perseguido;
- b) La necesidad, entendida como inexistencia de alternativas menos lesivas para el derecho; y
- c) La proporcionalidad en sentido estricto, mediante una ponderación entre la intensidad de la afectación al derecho y la importancia del fin protegido.

V. Neutralidad: Las actuaciones de las autoridades en el contexto de protestas pacíficas deben realizarse sin tomar posición respecto de las causas, demandas o contenidos expresivos que las motiven. En consecuencia, queda prohibido favorecer, discriminar, criminalizar previamente, obstaculizar o intensificar la intervención estatal en función de las opiniones, consignas, símbolos, mensajes o finalidades de la protesta, y toda decisión operativa deberá fundarse exclusivamente en criterios objetivos, legítimos y ajenos al contenido del discurso y de quienes ejercen dicho derecho, garantizando la igualdad de trato entre todas las personas y colectivos que ejerzan este derecho.

Los principios previstos en este artículo operan como criterios vinculantes de interpretación y como parámetros de validez de los actos de autoridad en la materia.

Artículo 5. Toda reunión o manifestación se presume pacífica mientras no se acredite la de manera objetiva, directa y suficiente la existencia de violencia generalizada. Los actos de violencia aislados atribuibles a

personas determinadas e identificables no desnaturalizan el carácter pacífico de la protesta ni justifican su interrupción, dispersión o disolución general, así como la imposición de sanciones particulares o colectivas.

Artículo 6. Las responsabilidades administrativas, civiles o penales derivadas de actos de violencia u otros ilícitos deberán atribuirse de manera individualizada a las personas directamente responsables. Queda prohibida la adopción de medidas de carácter colectivo que sancionen o perjudiquen a quienes organicen, convoquen, promuevan, difundan, observen, documenten o participen pacíficamente.

Artículo 7. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán orientar su actuación a facilitar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, adoptando medidas positivas de organización, protección y gestión del espacio público que permitan su realización segura y efectiva, antes que a restringirlo o desincentivarlo.

Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán abstenerse de discriminar o criminalizar con base en sus opiniones, demandas, causas, ideologías o destinatarios. Ninguna medida podrá fundarse en la simpatía o antipatía hacia el contenido del mensaje expresado.

En la regulación y gestión de la protesta pacífica se respetará el principio de igualdad y no discriminación por cualquier motivo, en particular origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, orientación sexual, identidad o expresión de género, situación migratoria o cualquier otra condición.

Artículo 8. La planeación, ejecución y evaluación de las medidas relacionadas con la gestión de protestas pacíficas deberán sujetarse a los principios de transparencia, mínima intervención, máxima publicidad y rendición de cuentas, sin perjuicio de las reservas estrictamente necesarias y justificadas conforme a la ley.

Artículo 9. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus competencias, deberán ejercer control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio al adoptar medidas que afecten el derecho a la protesta pacífica, absteniéndose de aplicar disposiciones o prácticas contrarias a la Constitución o a los tratados internacionales de derechos humanos.

Artículo 10. Toda persona es titular del derecho a la protesta pacífica de conformidad con la Constitución y las leyes que de ella emanen, los tratados internacionales de derechos humanos y los criterios desarrollados por los órganos internacionales competentes.

Son sujetos obligados al cumplimiento de esta Ley:

- a) Las autoridades, órganos y entidades de la Administración Pública de la Federación, de las entidades federativas, de la Ciudad de México, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias;
- b) Los poderes de la Unión y los poderes de las entidades federativas, en el ejercicio de sus funciones;
y
- c) Las instituciones civiles de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno así como de procuración de justicia federal y locales.

La participación de empresas, personas morales o particulares en actividades vinculadas a la gestión del espacio público, la seguridad privada u otros servicios en el contexto de la realización de una protesta pacífica no exonera al Estado mexicano de su responsabilidad nacional e internacional por actos u omisiones que afecten el ejercicio de este derecho.

Artículo 11. Las personas tienen una pretensión jurídica legítima frente a todas las autoridades de cualquier orden de gobierno para que respeten, protejan y, en su caso, reparen las violaciones al derecho a la protesta pacífica. Los particulares, tienen la obligación de abstenerse de impedir, bloquear o desarticular protestas legítimas que se desarrollen en espacios públicos o en espacios privados de acceso público, sin perjuicio de los límites establecidos por la Constitución y las leyes aplicables.

Artículo 12. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Protesta o reunión pacífica: Toda concentración temporal y deliberada de personas en un espacio determinado, con el propósito de expresar, defender, difundir o debatir ideas, opiniones, demandas o reivindicaciones de interés público, que no haga uso de violencia generalizada contra personas o bienes. La simple obstrucción del tránsito, la generación de molestias, ruido, interrupciones en actividades ordinarias u otros efectos similares no se considerarán, por sí mismos, actos de violencia.
- II. Violencia: El uso intencional de la fuerza física, objetos, sustancias, armas u otros medios idóneos para causar daño grave o significativo a la integridad de las personas o a bienes públicos o privados. No se considerarán violencia las expresiones simbólicas, gestos, consignas o actos de desobediencia civil que no impliquen daño grave a personas o bienes;
- III. Protesta espontánea: Aquella que se organiza y realiza sin planificación previa, sin convocatoria formal o sin notificación anticipada a las autoridades, como respuesta inmediata a un acontecimiento o hecho de relevancia pública, y que conserva un carácter pacífico;

- IV. Contramanifestación: Cualquier reunión o manifestación que se lleva a cabo en el mismo espacio o en sus inmediaciones, en forma simultánea o sucesiva a otra protesta, con el fin de expresar opiniones, demandas o posiciones contrarias, críticas o divergentes respecto de las de la protesta inicial;
- V. Espacio público: Todo lugar de dominio público o uso común bajo control o administración de autoridades de cualquiera de los órdenes de gobierno, incluyendo calles, carreteras, plazas, parques, edificios públicos, áreas exteriores de instalaciones oficiales y demás bienes destinados al uso o tránsito de personas;
- VI. Espacios privados de acceso público: Aquellos inmuebles de propiedad privada cuya naturaleza o destino permiten el acceso del público en general, con o sin condición de contraprestación, tales como centros comerciales, estaciones de transporte, instalaciones de espectáculos u otros análogos, en la medida en que se encuentren abiertos al público;
- VII. Medidas de facilitación: Las acciones, protocolos y disposiciones adoptadas por las autoridades de cualquiera de los órdenes de gobierno para permitir, proteger y hacer efectivo el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, incluyendo, entre otras, la gestión del tránsito, el establecimiento de perímetros de seguridad, la provisión de información, la coordinación interinstitucional y cualquier otra que reduzca riesgos y obstaculizaciones indebidas;
- VIII. Minorías violentas: Subconjuntos o grupos de personas dentro de una protesta pacífica que realizan actos de violencia en los términos de la fracción II de este artículo, sin que su conducta pueda imputarse automáticamente a las demás personas participantes que se mantienen en actitudes pacíficas;
- IX. Autoridades de seguridad: Las instituciones civiles de seguridad pública de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las de procuración de justicia federal y locales.
- X. Observadores y Observadoras de Protestas: Las personas que, de manera profesional, voluntaria o por encargo de organizaciones, instituciones o medios de comunicación, documentan, registran, supervisan, informan o dan cobertura a protestas y reuniones, incluyendo periodistas, comunicadores, fotoperiodistas, personas defensoras de derechos humanos y demás observadores, con independencia de su acreditación formal;
- XI. Vigilancia digital: El uso de tecnologías de información, comunicación, geolocalización, videograbación, monitoreo en redes o plataformas digitales u otros sistemas análogos, por parte de autoridades de cualquiera de los órdenes de gobierno o de terceros que actúen por encargo

de éstas, con el propósito de observar, registrar, rastrear, identificar o analizar a personas que participan o se vinculan con protestas pacíficas;

- XII. Reconocimiento facial: El tratamiento automatizado o semiautomatizado de imágenes, videos u otros datos biométricos del rostro de las personas, con el fin de identificarlas, verificar su identidad, vincularlas a bases de datos o perfilar su participación en protestas u otras actividades de carácter público; y
- XIII. Mecanismo: El Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica.

Las definiciones contenidas en este artículo deberán interpretarse de conformidad con la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y los estándares desarrollados por los órganos internacionales competentes, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de las personas que ejercen o se vinculan con el derecho a la protesta pacífica.

Capítulo II Del Derecho a la Protesta Pacífica

Artículo 13. El derecho a la protesta pacífica es un derecho humano autónomo, garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

El derecho a la protesta pacífica se ejerce, por regla general, de manera colectiva, sin perjuicio de que también se encuentre protegido cuando se trate de una sola persona que manifiesta ideas, opiniones o demandas en el espacio público o en espacios privados de acceso público. El derecho a la protesta pacífica cumple una función expresiva y participativa reforzada, al constituir un medio fundamental para:

- a) Articular, difundir y visibilizar opiniones, demandas, quejas y propuestas de interés público colectivas o individuales;
- b) Influir en la formación de la opinión pública, el debate democrático y la toma de decisiones; y
- c) Permitir la crítica, la oposición y la disidencia frente a autoridades, instituciones públicas y actores privados con poder relevante.

El derecho a la protesta pacífica confiere a todas las personas la libertad de organizar, convocar, promover, difundir, observar, documentar o participa pacíficamente en reuniones y manifestaciones sin requerir autorización, permiso o licencia previa de autoridad alguna, y genera correlativamente la obligación de las

autoridades de todos los órdenes de gobierno de abstenerse de interferir de manera arbitraria o desproporcionada en su ejercicio, así como el derecho de las personas a que dichas autoridades adopten las medidas razonables de facilitación necesarias para que la protesta pacífica pueda desarrollarse de forma posible, segura y efectiva.

Artículo 14. El derecho a la protesta pacífica protegido por esta Ley se ejerce y debe ser respetado y garantizado por las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de la Ciudad de México, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en los siguientes ámbitos:

- I. En el ámbito espacial, el derecho comprende su ejercicio en espacios abiertos y cerrados; en espacios públicos bajo dominio, uso o control de autoridades de cualquiera de los órdenes de gobierno; y en espacios privados de acceso público en los términos definidos por esta Ley, cuando dichas autoridades intervengan o coadyuven en su regulación, protección o gestión;
- II. En el ámbito modal, el derecho comprende protestas, reuniones y manifestaciones de carácter físico, de carácter virtual que se desarrollen mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, así como modalidades mixtas que combinen componentes presenciales y digitales, incluyendo la organización, coordinación, convocatoria y transmisión en tiempo real o diferido;
- III. En cuanto a actividades preparatorias, conexas y posteriores, la protección del derecho se extiende a la organización, planeación y coordinación de la protesta; la recaudación de fondos y la gestión de recursos materiales; la difusión de convocatorias, mensajes y materiales relacionados por medios físicos o digitales; el desplazamiento hacia el lugar de la protesta y el retorno desde éste; y el registro, documentación, transmisión y archivo de la protesta mediante cualquier medio lícito.

Las personas cuentan con la libertad de utilizar los espacios y medios digitales, así como los medios de comunicación electrónicos, incluidos radio y televisión, para ejercer, organizar, difundir y documentar la protesta pacífica. Las autoridades de cualquiera de los órdenes de gobierno carecen de potestad válida para impedir o restringir dichas actividades, salvo de manera excepcional y únicamente cuando se acredite de forma previa, objetiva y suficiente, conforme a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad previstos en esta Ley, la existencia de un fin constitucional y convencionalmente legítimo que justifique la restricción.

Artículo 15. Toda reunión, manifestación o protesta se presumirá pacífica mientras no se acredite, con base en hechos objetivos, que existe violencia generalizada en los términos de esta Ley. No constituirán, por sí mismos,

actos de violencia la generación de molestias, ruidos, consignas intensas, interrupciones o alteraciones del tránsito vehicular o peatonal, ocupaciones temporales del espacio público, empujones aislados sin lesión relevante u otros efectos similares propios de concentraciones masivas, salvo que formen parte de un patrón de agresión deliberada.

Los actos de violencia cometidos por personas determinadas e identificables dentro de una protesta no se imputarán automáticamente al conjunto de la manifestación, a la totalidad de sus participantes ni a quienes la organicen o convoquen, salvo prueba de su participación directa en dichos actos o de que incitaron de manera clara e inequívoca a cometerlos.

Artículo 16. La existencia de minorías violentas no autoriza, por sí sola, la interrupción, dispersión o disolución general de la protesta, no la imposición de sanciones particulares o colectivas o de medidas colectivas que afecten a quienes se mantengan en una conducta pacífica. Las autoridades de cualquiera de los órdenes de gobierno deberán dirigir las medidas coercitivas exclusivamente contra las personas responsables de actos de violencia, de manera individualizada y conforme a la ley.

La calificación del carácter pacífico de una protesta y la valoración de la existencia de violencia deberán realizarse de manera estricta, a partir de criterios objetivos y verificables, y siempre en observancia del estándar de necesidad en una sociedad democrática, mínima intervención y proporcionalidad.

Artículo 17. El derecho a la protesta pacífica protegido por esta Ley comprende, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes modalidades, que deberán recibir igual respeto y protección por parte de las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de la Ciudad de México, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México:

- I. Por su forma de organización y desarrollo: Protestas, reuniones o manifestaciones convocadas con anterioridad; protestas espontáneas, organizadas sin planificación o notificación previa; manifestaciones itinerantes o marchas; concentraciones en un punto fijo; plantones, ocupaciones temporales; vigiliadas, cadenas humanas y actos simbólicos; y acciones colectivas de corta duración;
- II. Por su composición social o identidad colectiva: Movilizaciones rurales y campesinas, estudiantiles, feministas, indígenas, laborales, de personas defensoras de derechos humanos, de periodistas, de personas con discapacidad, de víctimas o familiares de víctimas, de pueblos y

comunidades afromexicanas, así como de cualquier otro grupo, colectivo, movimiento o persona que ejerza el derecho a la protesta pacífica;

- III. Por sus tácticas de protesta pacífica: Acciones de desobediencia civil no violenta; bloqueos o interrupciones temporales del tránsito vehicular o peatonal, en la medida en que no impliquen violencia en los términos de esta Ley y otras formas de acción directa pacífica que no supongan daño grave a personas o bienes.

Se consideran igualmente protegidas las contramanifestaciones o protestas que expresen posiciones críticas, divergentes o contrarias respecto de otra protesta. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán, garantizar de forma simultánea el ejercicio del derecho de todas las partes involucradas, adoptando medidas razonables para evitar confrontaciones violentas y trato desigual basado en el contenido de las expresiones.

Ninguna modalidad de protesta pacífica podrá ser considerada ilegítima por el solo hecho de resultar disruptiva, molesta, crítica, o contraria a las políticas del gobierno o a los intereses de actores públicos o privados, sin perjuicio de los límites constitucional y convencionalmente válidos previstos en esta Ley.

Artículo 18. El ejercicio del derecho a la protesta pacífica no podrá condicionarse a autorización, permiso, licencia o visto bueno previo de autoridad alguna. La existencia de mecanismos de notificación o coordinación administrativa no podrá interpretarse ni aplicarse como requisito habilitante ni como filtro discrecional para permitir, limitar o negar la realización de protestas.

Artículo 19. Queda prohibido sancionar administrativa, civil o penalmente, directa o indirectamente, la organización, convocatoria, promoción, difusión, observación, documentación o participación en protestas pacíficas, aun cuando éstas resulten críticas, incómodas o contrarias a intereses gubernamentales o privados. Sólo podrán generarse responsabilidades individuales cuando se acrediten conductas específicas que constituyan ilícitos conforme a la ley y que no se reduzcan al ejercicio pacífico del derecho.

Artículo 20. En ningún caso podrá impedirse, limitarse o condicionarse la realización de una protesta pacífica al pago o por concepto de contraprestación, por parte de las personas organizadoras o participantes, de costos de seguridad pública, servicios médicos, protección civil, limpieza, servicios de emergencia, uso ordinario del espacio público u otros servicios públicos análogos que correspondan a las obligaciones generales del Estado.

Las autoridades de cualquiera de los órdenes de gobierno carecen de potestad válida para exigir, como presupuesto del ejercicio del derecho a la protesta pacífica, la contratación de servicios privados de seguridad,

la suscripción de seguros, la asunción de garantías económicas u otras cargas estructuralmente desproporcionadas que, en los hechos, desincentiven o impidan el ejercicio del derecho.

Capítulo III Obligaciones del Estado Frente a Actos de Protesta Pacífica

Artículo 21. Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de la Ciudad de México, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen el deber de respetar el derecho a la protesta pacífica, lo que implica, como obligaciones negativas, abstenerse de:

- I. Prohibir, impedir, restringir, dispersar, bloquear o dificultar injustificadamente la realización de protestas, reuniones o manifestaciones pacíficas, salvo en los casos en que se acredite, conforme a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y menor intervención posible previstos en esta Ley, la existencia de un fin constitucional y convencionalmente legítimo que haga indispensable la medida;
- II. Imponer sanciones administrativas, civiles o penales, directas o indirectas, por el solo hecho de organizar, convocar, participar, documentar, observar o brindar apoyo logístico a protestas pacíficas, o por la expresión de opiniones, consignas o demandas de carácter político, social, cultural o de cualquier otra índole, sin que concurren conductas específicas que constituyan ilícitos conforme a la ley;
- III. Emplear, ordenar o tolerar formas de vigilancia, seguimiento o recopilación de información que tengan un carácter intimidatorio, selectivo o discriminatorio respecto de personas, grupos u organizaciones que participen, organicen, documenten u observen protestas pacíficas, incluyendo vigilancia física, digital o mediante tecnologías de reconocimiento o identificación, cuando ello no esté justificado bajo los mismos estándares de restricción legítima aplicables al derecho; y
- IV. Adoptar actos de represalia, hostigamiento o intimidación, tales como despidos, traslados, cancelación de programas o servicios, inspecciones selectivas u otras medidas de presión, en contra de personas u organizaciones por su participación, apoyo u organización de protestas pacíficas.

Artículo 22. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno tienen el deber de proteger y facilitar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, mediante la adopción de medidas positivas antes, durante y después de su realización, incluyendo, al menos, las siguientes:

- a) Adecuar, armonizar y desarrollar la legislación, reglamentos, protocolos y lineamientos necesarios para hacer efectivo el derecho a la protesta pacífica conforme a esta Ley, la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos;
- b) Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional entre autoridades civiles de seguridad, protección civil, servicios de emergencia, movilidad y otras que resulten competentes;
- c) Diseñar y aplicar programas permanentes de capacitación y formación para personas integrantes de instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia o encargadas de la gestión de protestas, con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, enfoque intercultural y de niñez y adolescencia;
- d) Implementar medidas de gestión del tránsito, incluidos cierres parciales de calles, desvío de rutas o modificaciones temporales de la circulación vehicular y peatonal;
- e) Establecer perímetros y dispositivos de seguridad orientados a proteger la integridad de las personas manifestantes, contramanifestantes, terceras personas y bienes, con el menor uso posible de la fuerza;
- f) Coordinar la presencia y actuación de servicios de emergencia, salud y protección civil en caso de ser necesarios;
- g) Proporcionar información oportuna y suficiente sobre rutas alternativas, tiempos aproximados de afectación y demás datos relevantes para minimizar el impacto en la movilidad sin desnaturalizar el ejercicio del derecho;
- h) Proteger a las personas manifestantes frente a agresiones, hostigamientos o actos de violencia provenientes de terceros, incluidos particulares, grupos organizados, empresas de seguridad privada o contramanifestantes;
- i) Garantizar, en caso de contramanifestaciones, que todas las partes puedan ejercer su derecho en condiciones de seguridad, estableciendo distancias, barreras, rutas y otros mecanismos que reduzcan el riesgo de confrontaciones;
- j) Investigar con debida diligencia y sancionar las agresiones, amenazas o actos de hostigamiento cometidos contra personas manifestantes, organizadoras, defensoras de derechos humanos, periodistas u observadoras de protestas;
- k) Proteger el ejercicio del derecho a organizar, convocar, difundir y documentar protestas mediante medios digitales, redes y plataformas en línea, frente a bloqueos arbitrarios, censura previa o restricciones injustificadas bajo control estatal; y

- I) Adoptar medidas para prevenir y, en su caso, investigar y sancionar amenazas, campañas de odio u otras agresiones digitales dirigidas contra quienes participen, documenten u observen protestas pacíficas.

Artículo 23. En el ejercicio, regulación y gestión del derecho a la protesta pacífica, las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán garantizar el principio de igualdad y no discriminación.

Artículo 24. Las autoridades deberán abstenerse de adoptar medidas que, de manera directa o indirecta, favorezcan u obstaculicen el ejercicio del derecho a la protesta pacífica en función de la causa, demandas o contenidos expresivos de la manifestación. Asimismo, deberán evitar actuaciones que produzcan efectos desproporcionados o selectivos sobre personas o colectivos vinculados a dicha causa, o que afecten de manera diferenciada a grupos históricamente discriminados o en situación de vulnerabilidad. Todas las decisiones deberán fundarse en criterios objetivos y ajenos al contenido del discurso, así como a las personas que participen en cualquier etapa de la protesta, garantizando igualdad de trato en el ejercicio del derecho.

Artículo 25. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno asumirán obligaciones reforzadas de facilitación, protección y accesibilidad respecto de:

- a) Mujeres, niñas y niños, incluyendo la adopción de medidas específicas para prevenir y atender la violencia de género en contextos de protesta;
- b) Juventudes, en particular personas adolescentes y jóvenes que ejerzan su derecho a la reunión y participación;
- c) Pueblos y comunidades indígenas, pueblos y comunidades afromexicanas y comunidades rurales y campesinas, respetando su identidad cultural, formas propias de organización y expresión colectiva;
- d) Personas con discapacidad, garantizando ajustes razonables, accesibilidad física, comunicacional y de información para que puedan participar en condiciones de igualdad;
- e) Personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas internas, protegiéndolas frente a riesgos específicos derivados de su situación migratoria o de movilidad humana;
- f) Víctimas y familiares de víctimas de violaciones graves a derechos humanos, desaparición, homicidio u otros hechos de violencia, particularmente cuando la protesta se vincule con sus demandas de verdad, justicia, reparación y no repetición.

La inobservancia de las obligaciones de igualdad, no discriminación y medidas reforzadas previstas en este artículo será considerada una infracción grave a esta Ley y deberá ser tomada en cuenta para efectos de

responsabilidad administrativa, civil o penal, sin perjuicio de la reparación integral a las personas y grupos afectados.

Artículo 26. Cualquier medida que limite, afecte o interfiera con el ejercicio del derecho a la protesta pacífica sólo será válida cuando cumpla, de manera concurrente, con los requisitos siguientes:

- I. Legalidad estricta: La medida deberá estar prevista en una norma jurídica válida, previa a los hechos, redactada en términos claros, precisos y accesibles, que delimite con certeza el alcance de la facultad restrictiva y los supuestos en que puede ejercerse;
- II. Finalidad legítima: La medida deberá perseguir exclusivamente alguno de los fines legítimos reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, a saber: seguridad nacional; seguridad pública; orden público entendido como prevención de violencia real y grave contra personas o bienes; protección de la salud pública; protección de la moral pública conforme a estándares democráticos y de derechos humanos; o protección de los derechos y libertades de terceras personas;
- III. Necesidad en una sociedad democrática: La medida deberá ser idónea para contribuir efectivamente al logro del fin legítimo invocado y estrictamente necesaria, entendida como la inexistencia de alternativas menos intrusivas que permitan alcanzarlo con menor afectación al derecho;
- IV. Proporcionalidad en sentido estricto: La medida deberá representar la menor intervención posible, tras una ponderación que considere la intensidad de la afectación al derecho a la protesta pacífica y la importancia del fin legítimo que se busca proteger, asegurando que el beneficio público no resulte desproporcionado respecto del sacrificio impuesto.

Artículo 27. La autoridad no podrá justificar restricciones al derecho a la protesta pacífica con base en fórmulas vagas, abstractas o indeterminadas tales como “paz social”, “imagen urbana”, “gobernabilidad”, “tranquilidad vecinal”, “buenas costumbres”, “orden público” u otras expresiones genéricas, cuando no se acredite de manera concreta y fundada la conexión con alguno de los fines legítimos taxativos previstos en la presente Ley, ni se presenten elementos objetivos que sustenten un riesgo real, actual o inminente.

Artículo 28. Las autoridades deberán efectuar una valoración individualizada de las circunstancias de cada protesta, reunión o manifestación, evitando:

- a) Restricciones generales, abstractas o automáticas que afecten indiscriminadamente a todas las personas participantes;
- b) Prohibiciones totales o recurrentes sobre determinados espacios, zonas, horarios o grupos, sin análisis específico de necesidad y proporcionalidad; e
- c) Imputaciones colectivas de riesgo o peligrosidad basadas en prejuicios, estigmas o antecedentes no vinculados a los hechos concretos.

Artículo 29. Cuando una autoridad imponga una medida que impida, limite o restrinja el derecho a la protesta pacífica sin satisfacer estrictamente los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad previstos en este artículo, la medida será jurídicamente ineficaz, sin perjuicio de los medios de control judicial, constitucional y convencional que resulten procedentes. En estos casos se generarán las responsabilidades administrativas, civiles, penales o de cualquier otra índole a que haya lugar, así como la obligación de reparar integralmente los daños causados a las personas afectadas. La autoridad que adopte una medida restrictiva estará siempre obligada a acreditar su conformidad con los requisitos señalados, sin que puedan presumirse la licitud, necesidad o razonabilidad de la intervención.

Capítulo IV De la Notificación Previa

Artículo 30. La notificación previa de una protesta pacífica es el mecanismo estrictamente optativo mediante el cual las personas organizadoras comuniquen a la autoridad competente información básica sobre su realización, exclusivamente con el fin de que ésta adopte medidas razonables de facilitación, protección y gestión operativa del espacio público, sin que dicha notificación tenga naturaleza constitutiva ni habilitante del ejercicio del derecho. La notificación previa podrá incluir, en su caso, datos como fecha, horario aproximado, lugar o ruta prevista, estimación de participantes y medios de contacto, y no podrá interpretarse como solicitud de autorización, permiso o licencia, ni utilizarse como mecanismo de control, censura o selección discrecional de protestas.

La ausencia de notificación previa no convierte en ilegal o no protegida una protesta pacífica; no justifica, por sí misma, su interrupción, dispersión, disolución general, prohibición o la adopción de medidas de fuerza desproporcionadas; no constituye motivo suficiente para retenciones, detenciones o sanciones de naturaleza administrativa, civil o penal contra personas organizadoras o participantes; y no exime a las autoridades de su deber de respeto, protección y facilitación del ejercicio del derecho a la protesta pacífica.

Artículo 31. La notificación previa, salvo en los casos de protestas espontaneas, podrá presentarse mediante un procedimiento simple, claro y gratuito, por cualquier medio accesible, incluidos canales digitales y mecanismos adecuados para personas con discapacidad. Podrá realizarse en plazos breves y razonables que permitan reaccionar frente a acontecimientos de actualidad, sin que la extemporaneidad afecte la validez del ejercicio del derecho. En ningún caso podrán exigirse requisitos excesivos, innecesarios o desproporcionados, tales como listas nominales de participantes, entrega de datos personales sensibles, garantías económicas u otras cargas análogas. Las autoridades competentes deberán coordinarse entre sí para evitar duplicidades, demoras o respuestas contradictorias, garantizando que la notificación cumpla únicamente la función de facilitar la protesta y no constituya un obstáculo para su realización.

Artículo 32. La notificación previa de una protesta pacífica podrá presentarse ante la autoridad civil encargada de la gestión del espacio público y del tránsito en el ámbito territorial correspondiente, ya sea la autoridad municipal o de la demarcación territorial de la Ciudad de México, o, en su caso, la autoridad estatal cuando la protesta se realice en espacios bajo su administración directa, sin perjuicio de la coordinación que deba establecerse con otras autoridades competentes.

La notificación podrá realizarse por escrito, mediante formato libre, firmado o identificado por la persona u organización que la presente, o a través de medios digitales habilitados por la autoridad competente. En todos los casos, bastará con proporcionar información básica consistente en: fecha, horario aproximado, lugar o ruta prevista, estimación general de participantes y un medio de contacto. La autoridad deberá recibir la notificación de inmediato, emitir un acuse simple, y no podrá requerir datos adicionales ni condicionarla al cumplimiento de formalidades distintas a las aquí previstas.

Capítulo V De la Protección a la Protesta Pacífica

Artículo 33. Durante la organización, desarrollo y conclusión de protestas pacíficas, las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán respetar las siguientes garantías mínimas previstas en esta Ley. Las autoridades competentes, en particular las autoridades de seguridad y de gobernanza, deberán:

- a) Establecer canales de diálogo previo con personas u organizaciones convocantes, cuando ello sea posible, a fin de acordar medidas de facilitación, seguridad y gestión del espacio público;
- b) Mantener durante la protesta mecanismos de comunicación abiertos, claros y accesibles con personas organizadoras, enlaces de seguridad, observadores de derechos humanos y, en su caso, con

contramanifestantes, con el propósito de prevenir escaladas de tensión y resolver incidentes de forma pacífica; y

- c) Priorizar en todo momento la mediación y la negociación antes de adoptar medidas coercitivas.

Artículo 34. El personal de las instituciones de seguridad pública que intervenga en la gestión de protestas pacíficas deberá portar en todo momento:

- a) Uniformes o distintivos oficiales claramente reconocibles;
- b) Identificación visible, legible y única (como número de placa o código alfanumérico), en lugar perceptible, que permita su individualización a distancia razonable;
- c) En su caso, identificación de la corporación o unidad a la que pertenece. Queda prohibido el uso de vestimenta, equipo o distintivos ajenos a la identidad institucional o que impidan la identificación individual, salvo excepciones estrictamente justificadas por razones operativas y debidamente registradas.
- d) Dispositivos de video y audiograbación activos durante toda su intervención, cuyo uso, resguardo y preservación deberán observar los estándares de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales.

Artículo 35. Las autoridades podrán realizar registros audiovisuales de los operativos de seguridad relacionados con protestas pacíficas, solo en los casos y para los fines previstos en esta Ley. El registro tendrá por finalidad principal vigilar su actuación, la transparencia, rendición de cuentas y protección de las personas manifestantes, del personal de seguridad y de terceras personas. Deberán establecerse protocolos claros para la conservación temporal, resguardo, cadena de custodia, acceso y eventual entrega de dichos registros a autoridades de investigación, órganos de control y mecanismos de supervisión de derechos humanos, cuando así se requiera.

No podrá utilizarse el registro audiovisual como medio de intimidación, hostigamiento, selección discriminatoria de personas participantes ni para elaborar listas negras o bases de datos al margen de lo previsto en la ley. Asimismo, no podrá conservarse de manera permanente o indefinida, salvo cuando se trate para la prevención, investigación y persecución de algún delito.

Artículo 36. Queda prohibida la práctica de encapsulamiento, acordonamiento, confinamiento o contención de personas manifestantes cuando:

- a) Se realice de manera indiscriminada, sin criterios objetivos para identificar riesgos concretos;
- b) Se prolongue por un tiempo desproporcionado o innecesario, generando afectaciones graves a la integridad o dignidad de las personas;
- c) Tenga como finalidad la interrupción, dispersión o disolución de la protesta;
- e) Impida el acceso a agua, alimentación, servicios sanitarios, médicos, auxilio, protección civil o de seguridad.

Cualquier restricción temporal a la circulación de personas manifestantes deberá ser excepcional, justificada, limitada en el tiempo y diseñada para minimizar afectaciones.

Artículo 37. Las autoridades deberán abstenerse de adoptar medidas que impidan, limiten u obstaculicen la difusión del motivo o contenido de la protesta pacífica. Queda prohibido modificarla, obligarla a trasladarse a otro lugar sin justificación basada en fines legítimos y criterios de necesidad y proporcionalidad; establecer perímetros o distancias que desnaturalicen su impacto expresivo; o imponer rutas o espacios que anulen la posibilidad de hacer llegar el mensaje a las autoridades, instituciones, empresas u otros destinatarios relevantes. Las disposiciones de este artículo se interpretarán conforme a los principios de facilitación del derecho, menor intervención posible y neutralidad de contenido previstos en esta Ley.

Artículo 38. En el contexto de protestas pacíficas, el enfoque primario de las autoridades de seguridad deberá ser facilitar el ejercicio del derecho, prevenir la violencia o la comisión de delitos, y reducir tensiones, privilegiando en todo momento medios no coercitivos.

El uso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad en el marco de protestas pacíficas sólo será admisible con carácter estrictamente excepcional y deberá apegarse, en todo momento, a los principios de legalidad, absoluta necesidad, prevención, proporcionalidad, racionalidad, oportunidad, así como a los estándares de rendición de cuentas y vigilancia, en los términos previstos por la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. En consecuencia, cualquier intervención deberá:

- a) Basarse en una norma jurídica válida, aplicarse con estricto apego a la Constitución, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás disposiciones aplicables, y perseguir exclusivamente fines legítimos de protección a la vida, la integridad personal y otros bienes jurídicamente relevantes;

- b) Emplearse sólo cuando no existan medios menos intrusivos para contener un riesgo real, actual o inminente, agotando previamente las medidas de prevención, diálogo, persuasión y conducción del orden;
- c) Ajustarse en intensidad, medios y duración al nivel de resistencia o agresión enfrentado, conforme al uso diferenciado y progresivo de la fuerza previsto en la legislación nacional;
- d) Ejecutarse con planeación y precaución, minimizando riesgos y daños a personas manifestantes, periodistas, observadoras y terceras personas, y evitando toda acción con efectos indiscriminados; y
- e) Aplicarse en condiciones de no discriminación, sin distinciones basadas en motivos prohibidos ni intervenciones selectivas contra grupos históricamente discriminados.

El uso de la fuerza nunca podrá tener como objetivo castigar, desalentar o inhibir el ejercicio legítimo del derecho a la protesta pacífica. Queda prohibido el uso de la fuerza letal para dispersar protestas pacíficas en términos del artículo 27 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Artículo 39. Las instituciones de seguridad deberán asegurar que el personal encargado de intervenir en la gestión de protestas cuente con capacitación específica, continua y evaluable en manejo de multitudes y técnicas de desescalamiento, mediación y diálogo, uso diferenciado y gradual de la fuerza, así como en la prevención de violaciones a derechos humanos en contextos de protesta.

Artículo 40. Queda estrictamente prohibido la portación o el uso de armas de fuego durante la gestión de protestas pacíficas, salvo en casos excepcionales en que se acredite una amenaza real, actual e inminente contra la vida que no pueda ser neutralizada por otros medios menos lesivos, en los términos previstos por la legislación aplicable así como en los protocolos específicos para el uso gradual y diferenciado de la fuerza. Se prohíbe a las autoridades de seguridad emplear armas químicas, agentes irritantes, gases lacrimógenos, proyectiles de impacto cinético, granadas de aturdimiento u otros dispositivos con efectos potencialmente indiscriminados como primera respuesta ante situaciones de tensión, en espacios cerrados o sin vías adecuadas de evacuación, contra niñas, niños, adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad u otros grupos que no representen amenaza real, o de forma desproporcionada en intensidad o duración. Su eventual utilización sólo podrá valorarse bajo estándares sumamente estrictos de necesidad y proporcionalidad, con supervisión operativa, registro detallado y responsabilidad ulterior.

Asimismo, se prohíbe efectuar retenciones o detenciones masivas, preventivas o carentes de individualización, basadas únicamente en la presencia o cercanía de las personas en la protesta, así como realizar persecuciones,

golpes, tratos degradantes u otros malos tratos durante la dispersión, detención o traslado de personas manifestantes.

Artículo 41. Cuando en el contexto de una protesta pacífica se presenten actos de violencia atribuibles a un número reducido de personas:

- a) Las autoridades deberán dirigir su intervención de manera selectiva y focalizada hacia las personas concretamente responsables, identificadas mediante criterios objetivos, evitando afectar indiscriminadamente al resto de participantes;
- b) Queda prohibido calificar a toda la protesta como “no pacífica” únicamente por la existencia de actos aislados de violencia, así como justificar, con base en ello, su interrupción, dispersión o disolución general o la imposición de medidas colectivas;
- c) Deberán priorizarse estrategias de separación de las minorías violentas, contención focalizada y protección de quienes se mantienen en conducta pacífica;
- d) Cualquier intervención que implique uso de la fuerza deberá ser documentada de manera detallada, incluyendo: lugar, hora, motivos, tipo de fuerza empleada, mandos responsables, número de personas afectadas, lesiones reportadas y detenciones practicadas.

La inobservancia de las prohibiciones y reglas establecidas en este artículo constituirá violación grave a esta Ley y deberá ser investigada con debida diligencia, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Artículo 42. Se reconoce la figura de observadoras y observadores de protestas, entendidos como las personas que, de manera independiente o en representación de organismos públicos de derechos humanos, organizaciones civiles, instituciones académicas, medios de comunicación o colectivos comunitarios, realizan labores de documentación, monitoreo y verificación del desarrollo de protestas pacíficas y de la actuación de las autoridades en su gestión.

Las observadoras y los observadores podrán documentar los hechos por cualquier medio lícito, incluyendo registro audiovisual, fotográfico o escrito; desplazarse libremente dentro de las zonas públicas accesibles; y comunicarse con las personas manifestantes y con las autoridades, sin interferir en sus funciones.

Artículo 43. Las autoridades deberán garantizar condiciones de seguridad para el desempeño de estas labores, incluidas medidas razonables para prevenir amenazas, agresiones, obstrucciones o actos de intimidación;

deberán abstenerse de limitar, obstaculizar, censurar o impedir la documentación de los hechos; y garantizarán que ninguna persona sea objeto de represalias, detención, aseguramiento de equipo o destrucción de materiales por su labor de observación.

La calidad de observadora u observador no exime a las autoridades de su obligación de respetar los derechos de las personas manifestantes ni autoriza interferencias indebidas en su trabajo. Cualquier agresión, intimidación o impedimento a la labor de observación dará lugar a las responsabilidades administrativas, civiles o penales que correspondan.

Capítulo VI

De las Retenciones y Detenciones en Contextos de Protesta Pacífica

Artículo 44. Sólo podrá detenerse a una persona participante, observadora o presente en el contexto de una protesta cuando existan indicios razonables de su intervención directa en la comisión de un delito concreto y grave, en situación de flagrancia o en los supuestos previstos por la ley, o cuando resulte estrictamente necesario para prevenir la comisión inminente de un delito grave contra la vida, la integridad personal u otros bienes jurídicos de alta relevancia. Ninguna retención o detención podrá fundarse en la mera participación pacífica en la protesta, en la falta de notificación previa o en la expresión de opiniones, consignas o demandas.

Artículo 45. Toda retención o detención deberá ser lo más breve posible y limitarse al tiempo estrictamente necesario para los fines legítimos que la justifican; deberá registrarse y motivarse por escrito, indicando lugar, hora, autoridad interviniente, hechos que la motivan y derechos informados; y la persona detenida deberá ser puesta sin demora indebida a disposición de la autoridad competente para el control judicial de la detención, conforme a la legislación aplicable.

Artículo 46. Desde el momento de la retención o de la detención, las autoridades deberán garantizar información inmediata, clara y comprensible sobre las razones y los derechos que le asisten; acceso inmediato a comunicación con una persona de confianza o familiar y a defensa adecuada, pública o privada; acceso a intérprete o traductor cuando la persona no hable o no entienda suficientemente el idioma español o requiera apoyo lingüístico por pertenecer a un pueblo o comunidad indígena; atención médica pronta, adecuada e independiente, incluida la documentación de lesiones preexistentes o producidas durante la detención; y el registro de la detención en los sistemas oficiales correspondientes, accesibles para autoridades de control y organismos de protección de derechos humanos.

Artículo 47. Queda prohibido trasladar a personas detenidas a lugares no oficiales, instalaciones no registradas o sitios que no cumplan las condiciones legales; mantenerlas en incomunicación, aislamiento prolongado, desaparición forzada o cualquier forma de ocultamiento de su paradero; infligir tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como amenazas, coacciones o presiones para obtener información, autoinculpaciones o señalamientos contra terceras personas; y utilizar la detención con fines de castigo, represalia o intimidación por su participación en protestas.

En lo conducente, será aplicable el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Cualquier detención realizada en contravención a lo previsto en este artículo generará responsabilidad para las autoridades intervinientes y dará lugar a la obligación de reparación integral a la persona afectada, sin perjuicio de la nulidad de las pruebas obtenidas de manera ilícita.

Capítulo VII De la Protección Posterior a la Protesta

Artículo 48. Concluida la protesta, las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán respetar y garantizar que las personas y colectivos que participaron, organizaron, documentaron u observaron la protesta no sean objeto de retenciones o detenciones indebidas, así como de represalias, hostigamiento ni medidas intimidatorias.

Queda prohibido adoptar, directa o indirectamente, medidas de represalia derivadas de la participación pacífica en protestas, tales como:

- a) Sanciones administrativas injustificadas;
- b) Despidos, reasignaciones, negativas de contratación o afectaciones en el ámbito laboral;
- c) Medidas disciplinarias, expulsiones, suspensiones o afectaciones en el ámbito educativo;
- d) Cancelación o restricción arbitraria de programas sociales, servicios públicos o trámites administrativos;
- e) Inicio de investigaciones penales, administrativas o fiscales sin base objetiva, con fines de intimidación o castigo.

Artículo 49. Las autoridades no podrán realizar, ordenar o tolerar prácticas de vigilancia física, digital o de otro tipo dirigidas a personas, grupos u organizaciones por su participación en protestas, cuando carezcan de base legal, finalidad legítima y control adecuado, o cuando tengan un carácter intimidatorio o estigmatizante.

Queda prohibida la elaboración, conservación o uso de listas, registros o bases de datos sobre personas participantes, organizadoras, defensoras de derechos humanos, periodistas u observadoras de protestas, que no cuenten con base legal expresa, finalidad legítima y límites claros; o se utilicen para negar derechos, servicios, empleos, beneficios o para cualquier forma de discriminación o represalia.

Artículo 50. Corresponderá a las autoridades de seguridad pública y a los órganos internos de control de la Federación, de las entidades federativas, de la Ciudad de México, de los municipios y de las demarcaciones territoriales, en el ámbito de sus respectivas competencias, la obligación de establecer mecanismos sencillos, accesibles y expeditos para la presentación de quejas, denuncias o informes relacionados con actos de retenciones o detenciones indebidas, hostigamiento, represalia o vigilancia indebida posteriores a una protesta. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de los organismos públicos de derechos humanos locales y del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica.

Asimismo, adoptarán medidas de protección adecuadas, oportunas y diferenciadas para personas en situación de riesgo, en particular defensoras de derechos humanos, periodistas, liderazgos comunitarios y quienes hayan sido objeto de agresiones previas, y se coordinarán con los organismos públicos de derechos humanos y, en su caso, con mecanismos especializados de protección,

Capítulo VIII

Del Uso de la Tecnología y labores de inteligencia frente a Protestas Pacíficas

Artículo 51. En el contexto del ejercicio del derecho a la protesta pacífica, las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán respetar y proteger la vida privada, los datos personales y la integridad digital de las personas.

Artículo 52. Queda prohibido utilizar, ordenar o tolerar el uso de tecnologías de vigilancia digital, incluido el reconocimiento facial, la geolocalización en tiempo real o diferida, el rastreo de dispositivos, el análisis masivo de metadatos y el cotejo automatizado de bases de datos, cuando el único o principal fundamento sea la

participación real o presunta de una persona o colectivo en protestas pacíficas, su cercanía física a éstas o su expresión en redes o plataformas digitales de apoyo a las mismas.

Cualquier uso de tecnologías de vigilancia digital en contextos relacionados con protestas sólo será admisible cuando exista base legal clara, previa y accesible que defina supuestos, alcances y límites en cuanto a objeto y tiempo. En todo caso deberá contarse con una orden judicial previa, específica e independiente que autorice la medida respecto de personas u objetivos determinados y con motivación reforzada, sustentada en finalidad legítima, estrictamente necesaria y vinculada a la investigación de delitos graves o a la prevención de riesgos reales e inminentes para la vida o la integridad de las personas con motivo de la realización de la protesta.

Las labores de inteligencia que realicen las autoridades durante la preparación, desarrollo y conclusión de protesta o reunión pacífica tendrán exclusivamente fines preventivos y de salvaguarda de la integridad de las personas, y se sujetarán a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, mínima intervención, finalidad legítima y control judicial previo.

En ningún caso podrán utilizarse para vigilar, identificar, registrar, perfilar, intimidar, inhibir o criminalizar a personas o colectivos que ejerzan legítimamente sus derechos de asociación, reunión o protesta pacífica.

Las autoridades de seguridad ciudadana federal y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deberán registrar y documentar las actividades de inteligencia realizadas, y remitir informes periódicos a los organismos públicos de derechos humanos y al Congreso de la Unión o al Congreso local, según corresponda, garantizando la confidencialidad y protección de datos. En aquellos casos que se presenten actos graves o generalizados de violencia, los titulares de las dependencias de seguridad deberán comparecer ante el Poder legislativo competente, a rendir un informe pormenorizado sobre las actuaciones implementadas previa, durante y posterior al desarrollo de la protesta.

Artículo 53. Las autoridades federales y locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, únicamente podrán realizar las siguientes acciones de inteligencia preventiva:

- I. Llevar a cabo un análisis de riesgo basado en información de fuentes abiertas, orientado a identificar posibles amenazas de violencia, presencia de grupos delictivos, de choque o de personas armadas, sin recabar datos personales no necesarios ni sensibles;
- II. Implementar labores de coordinación interinstitucional entre autoridades civiles de seguridad ciudadana, protección civil, tránsito y organismos de derechos humanos, para diseñar rutas,

- perímetros y medidas que reduzcan riesgos a la población en general, comercios, inmuebles públicos y privados, y en general para evitar daños a terceros;
- III. Identificar riesgos específicos de violencia, mediante la evaluación de comportamientos o patrones que indiquen la posible infiltración de personas o grupos con intención de cometer actos violentos;
 - IV. Implementar medidas preventivas no intrusivas, tales como perímetros de seguridad, filtros para objetos peligrosos y rutas alternas, sin impedir ni inhibir en modo alguno el libre ejercicio del derecho a la protesta pacífica;
 - V. Realizar un monitoreo del desarrollo de la protesta con la finalidad exclusiva de detectar situaciones de riesgo real e inminente, sin realizar seguimiento, grabación, geolocalización, reconocimiento facial o cualquier forma de vigilancia personalizada de las personas que participan o se vinculan con protestas pacíficas;
 - VI. Identificar, aislar e implementar una contención proporcionada de actos violentos individuales o realizados por minorías violentas, con la finalidad de evitar confrontaciones, daños y demás actos que afecten el carácter pacífico del resto del contingente y de imponer sanciones colectivas;
 - VII. Documentar hechos violentos para efectos de investigación y deslinde de responsabilidades, sin crear bases de datos de manifestantes, periodistas, defensoras o defensores de derechos humanos;
 - VIII. Realizar un análisis retrospectivo para mejorar protocolos y medidas de protección en futuras manifestaciones, preservando en todo momento el carácter reservado y proporcional de la información generada.

Artículo 54. Las autoridades, instituciones de seguridad pública, fuerzas de seguridad, personas servidoras públicas y cualquier tercero que actúe por cuenta o encargo del Estado tienen estrictamente prohibido:

- a) Publicar, filtrar, compartir o facilitar a particulares, medios de comunicación o plataformas digitales datos personales de personas manifestantes, organizadoras, observadoras, periodistas o defensoras de derechos humanos, tales como nombre, imagen identificable, domicilio, teléfonos, correos electrónicos, cuentas de redes sociales, placas de vehículos u otros identificadores;
- b) Difundir imágenes, videos o registros sonoros que permitan la identificación de dichas personas con fines de intimidación, escarnio, exposición pública, persecución, criminalización o señalamiento;

- c) Proporcionar información parcial, descontextualizada o estigmatizante que vincule la participación en protestas pacíficas con supuestas actividades ilícitas, sin respaldo en investigaciones formales y respetuosas del debido proceso.

La filtración, difusión o uso indebido de datos personales en los términos de este apartado será considerada violación grave a esta Ley y a la normativa en materia de protección de datos personales, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan.

Artículo 55. La información obtenida mediante sistemas de vigilancia, bases de datos, investigaciones o registros oficiales no podrá utilizarse para alimentar campañas de estigmatización, difamación, discriminación o criminalización en medios de comunicación o en plataformas digitales contra personas o colectivos que hayan participado en protestas pacíficas.

Tampoco podrá emplearse para la elaboración y difusión de narrativas oficiales que presenten a manifestantes pacíficos como delincuentes, amenazas al orden público o riesgos para la seguridad sin sustento en procesos formales que respeten el debido proceso. Queda igualmente prohibido realizar señalamientos públicos infundados que vinculen la participación en protestas con conductas ilícitas o contrarias al interés público sin base probatoria suficiente.

Las autoridades deberán abstenerse de proporcionar, filtrar o facilitar a medios de comunicación o plataformas digitales información parcial, manipulada, sacada de contexto o carente de respaldo objetivo obtenida mediante vigilancia o tratamiento de datos, cuando el propósito sea desprestigiar, intimidar o deslegitimar la protesta.

Capítulo IX De la Actuación de Autoridades de Seguridad Pública en Contextos de Protesta Pacífica

Artículo 55. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán garantizar que las instituciones de seguridad pública cuenten con programas de capacitación especializada, continua y verificable para el personal que participe en la gestión de protestas, reuniones y manifestaciones, observando al menos lo siguiente:

Salvo casos de estricta necesidad, sólo podrán participar en tareas de supervisión, acompañamiento, contención o intervención en protestas las y los agentes que:

- a) Hayan recibido formación específica en derechos humanos, libertad de expresión, reunión pacífica y protesta social;
- b) Acrediten conocimientos y habilidades en manejo de multitudes, mediación, negociación, desescalamiento de tensiones y resolución pacífica de conflictos;
- c) Conozcan y apliquen los protocolos sobre uso de la fuerza, así como los lineamientos específicos para contextos de protesta establecidos en esta Ley y en la normativa aplicable.

Artículo 56. Las personas titulares de mandos, jefaturas, coordinaciones y demás cargos con responsabilidad de planificación, ordenamiento y supervisión operativa de protestas deberán recibir capacitación específica en:

- a) Diseño de planes operativos con enfoque de derechos humanos;
- b) Evaluación de riesgos, identificación de escenarios de escalamiento y adopción de medidas preventivas;
- c) Mecanismos de rendición de cuentas, documentación de operativos, preservación de evidencia y cooperación con órganos de control y autoridades de investigación;
- d) Obligaciones derivadas de los estándares nacionales e internacionales en materia de uso de la fuerza, reunión pacífica y responsabilidad de mando.

La falta de capacitación adecuada, verificable y actualizada no exime de responsabilidad a las instituciones de seguridad ni a las personas servidoras públicas por violaciones a derechos humanos cometidas en contextos de protesta.

Artículo 57. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán asegurar que las instituciones de seguridad pública cuenten con el equipamiento necesario para desempeñar sus funciones en contextos de protesta de manera segura, profesional y conforme a los derechos humanos.

Las y los agentes desplegados en contextos previsiblemente tensos o de riesgo deberán contar con equipo de protección personal adecuado (chalecos, cascos, escudos y demás elementos de resguardo), diseñado para reducir la exposición a riesgos y, con ello, la necesidad de recurrir al uso de la fuerza.

El equipo de protección deberá priorizar la seguridad tanto del personal de seguridad como de las personas manifestantes y terceras personas, evitando diseños o configuraciones que incentiven respuestas agresivas o incrementen innecesariamente la confrontación.

Artículo 58. Cuando se prevea el uso excepcional de armas o dispositivos calificados como “menos letales”, deberán observarse las condiciones siguientes:

- a) Estar sometidos a pruebas técnicas independientes, transparentes y documentadas que acrediten su funcionamiento, alcance, precisión, riesgos y posibles efectos secundarios;
- b) Encontrarse regulados por protocolos de uso claros, compatibles con los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación;
- c) Ser empleados únicamente por personal debidamente capacitado y registrado, con mecanismos de trazabilidad (identificación de lote, asignación y uso);
- d) Contar con sistemas efectivos de supervisión, auditoría y rendición de cuentas, que permitan investigar y sancionar usos indebidos, desproporcionados o contrarios a los derechos humanos.

Artículo 59. Queda prohibido desplegar a integrantes de instituciones de seguridad pública en contextos previsiblemente tensos, de confrontación potencial o alta afluencia, sin el equipo de protección personal necesario, cuando ello pueda incrementar el riesgo de daños y favorecer respuestas defensivas o uso innecesario de la fuerza.

Las instituciones de seguridad pública deberán planificar el despliegue de su personal de modo que las condiciones de operación minimicen el riesgo para manifestantes, terceras personas y los propios agentes, evitando situaciones que incentiven el escalamiento innecesario del conflicto.

Artículo 60. Las actuaciones de las instituciones de seguridad pública en contextos de protesta deberán sujetarse a una planificación previa, a una cadena de mando clara y a un sistema riguroso de documentación y registro.

Las instituciones de seguridad pública que intervengan en la gestión de protestas deberán contar, en cada operativo relevante, con un plan escrito que incluya, al menos:

- a) Objetivos del operativo, expresados en términos de protección del derecho a la protesta pacífica, prevención de violencia y protección de personas y bienes;
- b) Diagnóstico previo de riesgos, escenarios posibles y medidas de desescalamiento;
- c) Dispositivo de despliegue de personal, rutas, perímetros, puntos de observación y zonas de seguridad;

- d) Protocolos específicos para el uso gradual y diferenciado de la fuerza, incluyendo criterios para la decisión de dispersión, intervención focalizada y detenciones;
- e) Medidas especiales de protección para grupos en situación de vulnerabilidad y para periodistas, observadores y personas defensoras de derechos humanos; y
- f) Designación de responsables de comunicación con organizadores, contramanifestantes y otros actores relevantes.

El plan operativo deberá precisar la cadena de mando, identificando a las personas responsables de la toma de decisiones en cada nivel, así como sus funciones y facultades. La responsabilidad de mando incluirá el deber de prevenir, detener y denunciar actos de uso excesivo de la fuerza, abusos o violaciones a derechos humanos cometidos por personal bajo su autoridad. La ausencia de claridad en la cadena de mando no eximirá de responsabilidad a las instituciones ni a las personas servidoras públicas involucradas.

Artículo 61. En todo operativo de seguridad relacionado con protestas en el que se haya empleado cualquier nivel de fuerza, las instituciones de seguridad deberán elaborar registros e informes detallados que contengan, como mínimo:

- a) Fecha, hora, lugar y contexto de la intervención;
- b) Descripción de los hechos que motivaron el uso de la fuerza, incluyendo la identificación del nivel de resistencia o agresión enfrentado;
- c) Tipo y nivel de fuerza utilizado, así como armas, dispositivos o equipos empleados;
- d) Identificación, en la medida de lo posible, del personal que ordenó y ejecutó la intervención;
- e) Número de personas lesionadas (manifestantes, terceras personas y personal de seguridad), así como las atenciones médicas proporcionadas;
- f) Número de detenciones practicadas, con referencia a los registros correspondientes; y
- g) Cualquier incidente relevante para evaluar la legalidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación.

Artículo 62. Los planes operativos, los registros del uso de la fuerza y la información relativa a la cadena de mando deberán estar disponibles para su revisión por autoridades de investigación, órganos internos de control y organismos públicos de derechos humanos, con las reservas estrictamente necesarias conforme a la ley, a fin de asegurar la rendición de cuentas y la no repetición de violaciones a derechos humanos en contextos de protesta.

Artículo 63. Esta Ley General es obligatoria para:

- I. Las autoridades de los tres poderes de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias:
 - a. El Poder Ejecutivo Federal y sus dependencias, entidades y órganos desconcentrados;
 - b. El Poder Legislativo Federal, en sus funciones normativas, de control y presupuestales;
 - c. El Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales federales especializados.
- II. Las autoridades de las entidades federativas y de la Ciudad de México, incluyendo:
 - a. Los poderes ejecutivos locales y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México;
 - b. Las legislaturas locales y el Congreso de la Ciudad de México;
 - c. Los poderes judiciales de las entidades federativas y de la Ciudad de México.
- III. Las autoridades municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad pública, tránsito, uso del espacio público, protección civil y regulación administrativa.
- IV. Las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, en los términos de la Constitución, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, incluyendo a las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y demás dependencias encargadas de la seguridad pública.
- V. La Fuerza Armada permanente, exclusivamente cuando actúe en tareas de seguridad pública o control del orden público en términos de la Constitución y de las leyes que regulan su participación, incluida la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
- VI. Los órganos constitucionales autónomos de ámbito federal y local, en lo que hace a sus actuaciones, protocolos de seguridad institucional, uso del espacio público bajo su administración y tratamiento de datos personales relacionados con protestas.
- VII. Las instituciones de seguridad privada, cuando colaboren o coadyuven en tareas de seguridad pública o en la gestión de protestas, conforme a la legislación aplicable.

Artículo 64. El Congreso de la Unión y las legislaturas locales deberán adecuar y armonizar sus ordenamientos para garantizar el contenido mínimo del derecho a la protesta pacífica y los estándares aquí previstos. Las instancias nacionales y locales de coordinación en materia de seguridad pública deberán incorporar los principios de esta Ley en acuerdos, protocolos y lineamientos operativos.

El Estado mexicano, a través del Congreso de la Unión y de las legislaturas de las entidades federativas y de la Ciudad de México, deberá adecuar su legislación penal para tipificar, agravar o armonizar los delitos que se

cometan en el contexto de protestas pacíficas, cuando éstos sean perpetrados por personas servidoras públicas o con su aquiescencia, tolerancia o apoyo.

Artículo 65. Corresponden a los poderes ejecutivos federal, de las entidades federativas, de la Ciudad de México y a los ayuntamientos y alcaldías, a través de las instituciones de seguridad y dependencias civiles competentes, la planeación, gestión y actuación directa en contextos de protesta, bajo los principios y reglas de esta Ley.

Artículo 66. Los órganos jurisdiccionales federales y locales deberán garantizar, en sus resoluciones y criterios, la plena justiciabilidad del derecho a la protesta pacífica, así como el control de constitucionalidad y convencionalidad de las restricciones adoptadas.

Artículo 67. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México ejercerán sus facultades de promoción, protección, supervisión, investigación de violaciones y emisión de recomendaciones, en los términos de la Constitución y de sus leyes orgánicas.

Ninguna autoridad podrá invocar la ausencia de competencia formal para eludir las obligaciones de respeto, protección, garantía y reparación del derecho a la protesta pacífica establecidas en esta Ley. La falta de coordinación o de determinación clara de competencias no exime de responsabilidad.

Artículo 68. Cualquier integrante de las instituciones de seguridad pública, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública, al tener conocimiento de alguna infracción a las obligaciones previstas en esta Ley en el contexto de una protesta pacífica, deberá denunciar el hecho ante la autoridad competente.

Artículo 69. La actuación de las autoridades en contextos de protesta se regirá por los principios de cooperación, corresponsabilidad, subsidiariedad y respeto a las competencias constitucionales de la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México, los municipios y las demarcaciones territoriales. Para protestas que se desarrollen:

- I. En vías generales de comunicación, carreteras federales, puentes internacionales, puertos, aeropuertos o estaciones de transporte federal, la Federación tendrá competencia primaria para la gestión de la seguridad y el uso del espacio, sin perjuicio de la coadyuvancia de las autoridades

locales, bajo los estándares de esta Ley General y de la legislación aplicable en materia de uso de la fuerza y seguridad pública;

- II. En instalaciones estratégicas, instalaciones o zonas federales, incluidos recintos legislativos federales, instalaciones energéticas, instalaciones militares o de seguridad nacional, corresponderá a la Federación la conducción de los operativos de seguridad, debiendo:
 - a. Coordinarse con las autoridades locales respecto de la gestión del espacio público circundante y de la movilidad;
 - b. Garantizar que cualquier intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública se ajuste a la Constitución y a la legislación aplicable.
- III. En zonas limítrofes entre entidades federativas o entre municipios, las instituciones de seguridad competentes deberán coordinar de forma previa y, en la medida de lo posible, establecer mandos y planes conjuntos para evitar vacíos de protección, duplicidades y actuaciones contradictorias.

Artículo 70. La Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México, los municipios y las demarcaciones territoriales deberán utilizar los instrumentos de coordinación en materia de seguridad pública para:

- I. Establecer protocolos específicos para la gestión de protestas de impacto regional o que involucren competencias concurrentes;
- II. Regular el intercambio de información operativa en tiempo real, respetando la protección de datos personales y los límites establecidos en esta Ley;
- III. Definir criterios claros para la solicitud y otorgamiento de apoyos entre instituciones de seguridad de distintos órdenes de gobierno, garantizando que la intervención de fuerzas federales no sea utilizada para eludir controles, responsabilidades o estándares locales más protectores;
- IV. Determinar mecanismos de evaluación conjunta de operativos en protestas, incluyendo la participación de organismos públicos de derechos humanos y, cuando proceda, del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica.

Artículo 71. Ningún nivel de gobierno podrá solicitar o aceptar la intervención de fuerzas de otro orden con el propósito de eludir obligaciones de transparencia, rendición de cuentas o control democrático sobre la actuación de las instituciones de seguridad en contextos de protesta. Tampoco podrá invocar la presencia o

competencia de otra autoridad para negar su propia responsabilidad en la prevención, protección y reparación de violaciones al derecho a la protesta pacífica.

Artículo 72. Los convenios y acuerdos de coordinación intergubernamental que se celebren para la aplicación de esta Ley deberán ser públicos y accesibles, salvo las reservas estrictamente justificadas por razones de seguridad nacional o seguridad pública; deberán incorporar cláusulas expresas de respeto al derecho a la protesta pacífica y a los principios previstos en esta Ley; y deberán establecer mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión periódica, con la participación de los organismos públicos de derechos humanos y, cuando proceda, del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica.

La falta de coordinación o la indebida distribución de funciones entre autoridades de distintos órdenes de gobierno en contextos de protesta no podrá justificar restricciones indebidas al derecho a la protesta pacífica ni eximir de responsabilidad a las autoridades que hayan participado, ordenado, tolerado u omitido la adopción de medidas de protección y facilitación.

Capítulo XI De los Organismos Públicos de Derechos Humanos

Artículo 73. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer mecanismos especializados de protección, monitoreo y respuesta inmediata para garantizar el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, conforme a lo previsto en la Constitución Política, en esta Ley y en los tratados internacionales aplicables.

Artículo 74. Los organismos públicos de derechos humanos, en ejercicio de su autonomía constitucional, tendrán al menos las siguientes facultades en el contexto de protestas pacíficas:

- I. Realizar labores de observación en campo antes, durante y después de las protestas; monitorear la actuación de autoridades civiles y fuerzas de seguridad; y desplegar personal especializado en derechos humanos, mediación y documentación de abusos;
- II. Recibir, por cualquier medio, denuncias y quejas relacionadas con actos de hostigamiento, represalia, vigilancia indebida, uso ilegítimo de la fuerza o restricciones arbitrarias; y emitir medidas cautelares de protección urgentes, vinculadas a la prevención de daños irreparables;

- III. Intervenir como instancia neutral para promover el diálogo entre autoridades y personas manifestantes, cuando ello contribuya a prevenir tensiones o reducir riesgos para la integridad personal;
- IV. Vigilar que los operativos policiales se ajusten a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, mínima intervención y neutralidad, así como a los protocolos establecidos en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y en esta Ley;
- V. Recabar información, evidencias y testimonios sobre posibles violaciones de derechos humanos; emitir dictámenes técnicos; y formular informes especiales sobre patrones de actuación estatal;
- VI. Emitir recomendaciones públicas no vinculantes; requerir información a las autoridades involucradas; dar seguimiento a su cumplimiento; y comunicar incumplimientos a los órganos de control preventivo y de responsabilidad administrativa o penal competentes; y
- VII. Las demás que prevea esta Ley o la normatividad aplicable.

Artículo 75. Para asegurar coherencia en la protección de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, los organismos públicos de derechos humanos establecerán mecanismos permanentes de coordinación, que incluirán intercambio de información, alertas tempranas, protocolos homogéneos de observación y acciones conjuntas de supervisión. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fungirá como instancia de articulación técnica nacional, sin menoscabo de la autonomía de los organismos estatales.

Artículo 76. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas deberán emitir alertas tempranas cuando identifiquen riesgos de represión, hostigamiento, vigilancia intimidatoria o uso indebido de la fuerza en protestas; elaborar informes públicos periódicos sobre el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, incluyendo datos desagregados sobre operativos, detenciones, uso de la fuerza y patrones de actuación estatal; y proponer medidas de política pública orientadas a prevenir violaciones y a fortalecer la garantía de los derechos protegidos por esta Ley.

Capítulo XII

Del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica

Artículo 77. Para fortalecer la supervisión independiente del derecho a la protesta pacífica, se crea el Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica, como órgano técnico de carácter colegiado, con autonomía técnica y de gestión, adscrito administrativamente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin subordinación a las autoridades de seguridad pública.

El Mecanismo tendrá como finalidad principal observar, analizar y documentar la actuación estatal en contextos de protesta pacífica, así como articular acciones con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México.

Artículo 78. El Mecanismo se integrará por:

- I. Una persona representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que lo presidirá;
- II. Una persona representante de cada organismo público de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México;
- III. Hasta tres personas expertas independientes en derechos humanos, seguridad pública o protesta social, designadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante convocatoria pública, con criterios de paridad de género, diversidad y reconocida trayectoria.

La integración deberá respetar la autonomía de la CNDH y de los organismos públicos de derechos humanos locales.

Artículo 79. El Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica contará, al menos, con las facultades siguientes:

- a) Elaborar y aprobar lineamientos técnicos y criterios de buenas prácticas sobre observación, documentación y evaluación de la actuación de las autoridades en contextos de protesta pacífica;
- b) Formular recomendaciones técnicas a las instituciones de seguridad pública y a otras autoridades de los tres órdenes de gobierno para mejorar protocolos, planes operativos, capacitación y mecanismos de rendición de cuentas en materia de protesta pacífica;
- c) Recopilar, sistematizar, analizar y publicar periódicamente información estadística y cualitativa sobre protestas y sobre la respuesta estatal, garantizando la protección de datos personales y evitando cualquier uso de perfilamiento o estigmatización;
- d) Elaborar informes públicos temáticos y anuales sobre la situación del derecho a la protesta pacífica en el país, con recomendaciones específicas;
- e) Recibir comunicaciones, quejas o reportes sobre posibles violaciones al derecho a la protesta pacífica y canalizarlos, sin dilación, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o a los organismos públicos de derechos humanos competentes, para su investigación formal;
- f) Dar seguimiento a las quejas y casos relevantes, en coordinación con dichos organismos, sin sustituir sus facultades constitucionales ni sus procedimientos;

- g) Solicitar, por conducto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos públicos de derechos humanos locales, la apertura de investigaciones administrativas ante los órganos internos de control y autoridades de responsabilidades, cuando cuente con información sobre posibles violaciones graves en contextos de protesta;
- h) Poner en conocimiento de las autoridades investigadoras competentes posibles hechos constitutivos de delito cometidos por personas servidoras públicas en dichos contextos, sin perjuicio de las acciones que correspondan a víctimas y organizaciones;
- i) Establecer canales permanentes de coordinación y trabajo con la CNDH y con los organismos públicos de derechos humanos locales, respetando plenamente su autonomía y competencias;
- j) Servir como espacio técnico de intercambio de información, metodologías y buenas prácticas entre dichos organismos en materia de protesta pacífica; y
- k) Las demás previstas en las Leyes aplicables.

Artículo 80. La creación y funcionamiento del Mecanismo no limitará ni condicionará, en forma alguna, las facultades que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México, sino que tendrá carácter complementario y de apoyo técnico especializado.

Las entidades federativas y la Ciudad de México deberán prever en sus leyes las unidades o puntos de enlace encargados de la coordinación con el Mecanismo, sin afectar la autonomía de sus respectivos organismos públicos de derechos humanos.

Capítulo XIII De los Protocolos de Actuación

Artículo 81. La elaboración, revisión y actualización de los protocolos y lineamientos en materia de protesta pacífica estará a cargo del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica, en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos de derechos humanos locales y las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

El Mecanismo deberá expedir, al menos:

- I. Un protocolo general de actuación en protestas pacíficas, incluidas las protestas espontáneas, que regule la planeación, el diálogo, la mediación, la gestión del espacio público, la presencia de servicios

de emergencia y la protección de grupos en situación de vulnerabilidad, periodistas, personas defensoras y observadoras;

- II. Un protocolo de actuación en contramanifestaciones, que garantice, en la medida de lo posible, el ejercicio simultáneo del derecho de todos los grupos, mediante separación razonable de espacios y rutas, y prohibiendo cualquier trato discriminatorio basado en el contenido de las expresiones;
- III. Lineamientos sobre vigilancia y tratamiento de datos en contextos de protesta, que acoten el uso de videovigilancia y tecnologías análogas, regulen la conservación y eliminación de datos y prohíban el perfilamiento político o ideológico de personas manifestantes;
- IV. Lineamientos para el uso de armas menos letales y técnicas de desescalamiento, que definan dispositivos permitidos, supuestos excepcionales de uso, prohibiciones absolutas y una escala gradual de intervención que priorice siempre el diálogo y la mediación.

Artículo 82. Los protocolos y lineamientos deberán ser escritos, públicos y compatibles con esta Ley, con la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y con los tratados internacionales de derechos humanos; tendrán carácter obligatorio para las instituciones de seguridad federales y funcionarán como estándar mínimo para las locales, que en ningún caso podrán adoptar disposiciones menos protectoras; y serán objeto de revisión periódica tomando en cuenta la experiencia operativa y las recomendaciones de los organismos públicos de derechos humanos.

El incumplimiento grave de los protocolos y lineamientos será considerado elemento relevante para establecer responsabilidades administrativas y, en su caso, penales y civiles.

Capítulo XIV De las Responsabilidades Administrativas

Artículo 83. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley por parte de personas servidoras públicas de cualquiera de los órdenes de gobierno dará lugar a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o de otra naturaleza que procedan.

Las autoridades competentes deberán iniciar de oficio la investigación de cualquier posible delito o falta administrativa cometida en el contexto de protestas pacíficas por integrantes de instituciones de seguridad pública, personas servidoras públicas o particulares que actúen con su autorización, apoyo o aquiescencia. Esta obligación incluye la investigación exhaustiva, independiente e imparcial de la actuación de toda la cadena de mando, a fin de determinar responsabilidades no sólo del personal operativo directamente involucrado,

sino también de quienes hayan ordenado, autorizado, tolerado u omitido prevenir, detener o denunciar el uso indebido de la fuerza, abusos de autoridad o violaciones a derechos humanos.

Artículo 84. Constituirán, en todo caso, faltas administrativas graves, cuando se cometan en el contexto de protestas, reuniones o manifestaciones pacíficas, las siguientes conductas:

- a) Uso ilegítimo de la fuerza, entendido como el empleo de la fuerza física o de armas letales o menos letales en contravención a los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación; o con la finalidad de castigar, disuadir o inhibir la participación en protestas pacíficas; o cuando tenga como resultado lesiones graves o muerte sin justificación conforme a los estándares nacionales e internacionales aplicables.
- b) Restricciones indebidas al derecho a la protesta pacífica, incluyendo prohibiciones generales, dispersión o bloqueo de protestas sin cumplir los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad; la imposición de requisitos o cargas que conviertan la notificación en autorización previa o hagan imposible el ejercicio del derecho; y prácticas de encapsulamiento, confinamiento o restricciones desproporcionadas a la circulación de manifestantes.
- c) Vigilancia ilegal o arbitraria, consistente en el uso de tecnologías de vigilancia, reconocimiento facial, geolocalización, rastreo de dispositivos o análisis masivo de metadatos sin base legal clara, sin orden judicial cuando ésta sea exigible, o con fines de intimidación, perfilamiento político o estigmatización; así como la elaboración, conservación o uso de bases de datos de manifestantes al margen de la normativa de protección de datos personales y de esta Ley.
- d) Estigmatización y deslegitimación pública, cuando personas servidoras públicas difundan mensajes oficiales que, sin sustento objetivo, presenten a manifestantes pacíficos como delincuentes, enemigos del orden público o amenazas a la seguridad; o cuando vinculen infundadamente la participación en protestas con la comisión de delitos sin base en investigaciones formales y respetuosas del debido proceso.
- e) Infiltrar en la organización y desarrollo de la protesta a cualquier tipo de agentes encubiertos con fines de manipulación, provocación, infiltración política o de inducción a la violencia.
- f) Manipulación, destrucción u ocultamiento de información o evidencia, en particular la alteración, ocultamiento o destrucción de grabaciones, registros audiovisuales, partes informativos, bases de datos o documentos relacionados con la actuación estatal en protestas; y la obstaculización del acceso a información necesaria para la investigación de violaciones a derechos humanos, salvo las reservas estrictamente justificadas por la ley.

- g) Incumplimiento de los deberes de facilitación y protección, cuando se omitan injustificadamente medidas razonables para facilitar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica pese a conocer su realización; cuando no se adopten medidas para proteger a manifestantes frente a agresiones de terceros, contramanifestantes o personal de seguridad privada aun con conocimiento del riesgo; o cuando se desatiendan de forma reiterada las recomendaciones y medidas cautelares de organismos públicos de derechos humanos relacionadas con protestas.
- h) Desplegar a las fuerzas armadas para ejercer funciones relacionadas con el ejercicio de los derechos garantizados en la presente ley, ni en las medidas de facilitación ni para participar en cualquier mecanismo de coordinación interinstitucional entre autoridades, salvo cuando las autoridades federales civiles competentes les requieran informes de inteligencia, para lo cual, deberán contar con una orden judicial previa justificada en una motivación reforzada.

Las faltas previstas en este artículo serán investigadas y sancionadas por las autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas, conforme a la legislación aplicable, considerando la afectación a derechos humanos como criterio agravante.

Las sanciones administrativas deberán incorporar, cuando proceda, medidas de no repetición, tales como remoción de cargos de mando, prohibición de reincorporarse a funciones operativas en materia de seguridad y obligación de participar en programas especializados de formación en derechos humanos.

Capítulo XV De la Reparación Integral del Daño

Artículo 85. Toda persona, colectivo, pueblo o comunidad que considere que se han vulnerado los derechos reconocidos en esta Ley tendrá derecho a contar con recursos efectivos ante:

- a) Órganos jurisdiccionales federales y locales, mediante los medios de defensa previstos en la Constitución y en las leyes procesales;
- b) Organismos públicos de derechos humanos federales y locales, mediante quejas, denuncias o solicitudes de medidas cautelares o de protección;
- c) Órganos internos de control y autoridades en materia de responsabilidades administrativas;
- d) Autoridades de procuración e impartición de justicia, para la investigación y sanción de delitos.

Artículo 86. La reparación por violaciones al derecho a la protesta pacífica será integral, y deberá considerar, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales, entre otros, los siguientes componentes:

- a) Restitución, cuando sea posible, incluyendo el restablecimiento de la situación previa a la violación, la revocación de sanciones ilegítimas, la reincorporación a empleos o programas, y la eliminación de registros injustificados;
- b) Indemnización, por los daños materiales e inmateriales sufridos, incluyendo pérdida de ingresos, gastos médicos, daños al proyecto de vida, afectaciones emocionales y otros perjuicios evaluables en dinero;
- c) Rehabilitación, mediante la provisión de servicios médicos, psicológicos, sociales y jurídicos necesarios para la recuperación de las personas afectadas;
- d) Medidas de satisfacción, que podrán incluir el reconocimiento público de responsabilidad, la emisión de disculpas oficiales, la realización de actos conmemorativos o memoriales y otras medidas simbólicas acordes con las demandas de las víctimas y colectivos, así como la rectificación pública de narrativas estigmatizantes.
- e) Garantías de no repetición, que podrán comprender la revisión y modificación de leyes, reglamentos y protocolos; la adopción de reformas institucionales y ajustes en procedimientos internos; la implementación de programas reforzados de capacitación y supervisión; y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, control interno y control externo de las instituciones de seguridad.

Artículo 87. Cuando se identifiquen patrones de represión, uso excesivo de la fuerza, vigilancia indebida o estigmatización sistemática en contextos de protesta, las autoridades competentes deberán adoptar medidas estructurales de corrección, que podrán comprender, entre otras:

- a) La revisión integral de políticas y estrategias de seguridad pública relacionadas con protestas;
- b) La modificación o derogación de normas, acuerdos o prácticas administrativas incompatibles con esta Ley;
- c) La reestructuración de unidades o mandos con participación reiterada en violaciones a derechos humanos;
- d) La creación o fortalecimiento de unidades especializadas de control interno y de investigación de abusos en contextos de protesta;
- e) La implementación de sistemas de monitoreo y evaluación independientes, con participación de organismos públicos de derechos humanos y de la sociedad civil.

Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán garantizar que las víctimas de violaciones relativas al derecho a la protesta pacífica participen de manera significativa en la definición de las medidas de reparación integral y estructural, respetando su dignidad, autonomía y proyectos colectivos, y evitando la revictimización en los procedimientos.

Transitorios

Primero. La presente Ley General entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Desde ese momento, todas las autoridades deberán interpretar y aplicar la normativa vigente de conformidad con los principios y estándares de este Decreto, y en ningún caso podrán adoptar medidas regresivas en materia de protesta pacífica invocando la falta de reglamentos o protocolos.

Segundo. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá emitir el acuerdo mediante el cual se cree el Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica, fijando su estructura básica e integración; dicho Mecanismo deberá quedar formalmente instalado y en operación a más tardar a los ciento ochenta días naturales. En tanto ello ocurre, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México asumirán directamente las funciones de supervisión, recepción de quejas, coordinación y emisión de recomendaciones previstas en esta Ley, sin menoscabo de sus demás atribuciones constitucionales.

Tercero. El Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y el Congreso de la Ciudad de México, así como el Ejecutivo Federal, los ejecutivos locales y la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, deberán expedir o adecuar, dentro de un plazo máximo de doce meses contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la legislación secundaria, reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas necesarios para su aplicación. Mientras ello ocurre, las autoridades estarán obligadas a aplicar directamente esta Ley General y los tratados internacionales de derechos humanos, absteniéndose de alegar vacíos reglamentarios para restringir el ejercicio del derecho a la protesta pacífica.

Cuarto. El Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica deberá elaborar, aprobar y hacer públicos, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, el protocolo general de actuación en protestas (incluidas las espontáneas), el protocolo de contramanifestaciones, así como los lineamientos sobre vigilancia, tratamiento de datos y uso de armas menos letales y técnicas de

desescalamiento. Las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno deberán ajustar sus manuales y protocolos internos a dichos instrumentos dentro de los seis meses siguientes a su publicación.

Quinto. En un plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, las instituciones de seguridad pública federales, estatales, municipales y de las demarcaciones territoriales deberán incorporar en sus planes y programas de formación contenidos específicos sobre protesta pacífica, derechos humanos, manejo de multitudes, mediación, desescalamiento y no discriminación, así como programas de capacitación reforzada para mandos y personal operativo. Todo el personal en funciones deberá haber recibido al menos una capacitación específica en estos temas dentro de los veinticuatro meses siguientes a la publicación de la Ley, y la formación inicial de cualquier nuevo ingreso deberá incluir obligatoriamente dichos contenidos desde el inicio.

Sexto. La implementación de las medidas previstas en esta Ley podrá ser gradual dentro de los plazos fijados en estos transitorios; sin embargo, desde la entrada en vigor del Decreto quedará prohibido condicionar la protesta a autorizaciones previas o al pago de costos de seguridad o servicios públicos, sancionar la mera organización o participación en protestas pacíficas, desconocer la presunción de protesta pacífica y la individualización de responsabilidades, o emplear fuerza letal para dispersar manifestaciones. Ningún retraso en la armonización normativa podrá interpretarse como suspensión o reducción del núcleo esencial del derecho reconocido por esta Ley.

Séptimo. Las autoridades jurisdiccionales y de procuración de justicia federales y locales deberán revisar, a petición de parte o de oficio cuando la ley lo permita, los procedimientos penales, administrativos y de policía en curso o con sentencia no firme relacionados con hechos de protesta, a fin de determinar si las conductas perseguidas o sancionadas se reducen al ejercicio pacífico del derecho a la protesta o se fundan en tipos o infracciones incompatibles con esta Ley; en tales casos deberán decretarse las absoluciones, sobreseimientos, cancelaciones de antecedentes y demás efectos que procedan, sin perjuicio de las medidas de reparación a que haya lugar.

Octavo. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados de las dependencias y entidades públicas correspondientes, por lo que no se incrementará el gasto total autorizado. En la elaboración de los subsecuentes presupuestos de egresos de la Federación, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, las autoridades competentes deberán prever los recursos necesarios para la operación del Mecanismo Nacional Especializado sobre

Protesta Pacífica, la capacitación, la adecuación de protocolos y la implementación de medidas de reparación y garantías de no repetición derivadas de la aplicación de esta Ley.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2025.

Dip. José Elías Lixa Abimerhi
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Diputadas y Diputados Federales del
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional
Cámara de Diputados
LXVI Legislatura

Los que suscriben diputados de la LXVI Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en relación con el artículo 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía **la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma la fracción IV, Apartado A y la fracción II del, Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El trabajo es una actividad fundamental para el desarrollo económico y social de cualquier país. En México, las largas jornadas laborales han sido una característica distintiva, con una normativa que establece hasta 48 horas semanales según se establece en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 obstante, en los últimos años ha habido un creciente debate sobre la reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales, una reforma que busca mejorar la calidad de vida de los trabajadores y alinearse con las tendencias internacionales.

A nivel global, muchos países han avanzado en la reducción de las horas laborales. El análisis del promedio de horas trabajadas anualmente en los países mostrados en la siguiente tabla proporciona información clave sobre las tendencias laborales a nivel global y su relación con el desarrollo económico, la productividad y el bienestar social.

PROMEDIO DE HORAS TRABAJADAS ANUALMENTE			
Países	2021	2022	2023
México	2,216	2,226	2,207
Costa Rica	2,073	2,149	2,171
Chile	1,921	1,966	1,953
Grecia	1,854	1,886	1,897
Israel	1,877	1,891	1,880
Corea	1,910	1,901	1,872
Canadá	1,685	1,686	1,865
Polonia	1,828	1,815	1,803
Estados Unidos	1,813	1,804	1,799
Chequia	1,722	1,774	1,766
Nueva Zelanda	1,730	1,748	1,751
Estonia	1,767	1,770	1,742
OECD	1,739	1,746	1,742

Italia	1,686	1,726	1,734
Hungría	1,682	1,691	1,679
Australia	1,622	1,628	1,651
Lituania	1,620	1,624	1,641
Irlanda	1,627	1,657	1,633
España	1,633	1,652	1,632
Portugal	1,649	1,635	1,631
República Eslovaca	1,583	1,622	1,631
Eslovenia	1,593	1,610	1,616
Japón	1,607	1,607	1,611
Letonia	1,601	1,553	1,548
Reino Unido	1,498	1,531	1,524
Francia	1,475	1,501	1,500
Finlandia	1,528	1,514	1,499
Luxemburgo	1,467	1,459	1,462
Islandia	1,459	1,459	1,448
Suecia	1,447	1,440	1,437
Austria	1,437	1,435	1,435
Noruega	1,426	1,425	1,418
Países Bajos	1,412	1,415	1,413
Dinamarca	1,390	1,394	1,380
Alemania	1,348	1,347	1,343
Total de horas anuales	57,925	58,287	58,313
Promedio anual	1565.54	1575.32	1576.04
Elaboración propia, analizada y detallada conforme a los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2024). Promedio anual de horas trabajadas por trabajador. OECD Data Explorer.			

México: El país con mayor carga laboral

México se destaca por tener el promedio de horas trabajadas más alto en 2021, 2022 y 2023, con 2,207 horas trabajadas anualmente en 2023. A pesar de una ligera disminución respecto a los años anteriores, sigue superando considerablemente al promedio de los países de la OCDE (1,746 horas en 2023). Desde una perspectiva económica, esta alta carga laboral no necesariamente se traduce en una mayor productividad. De hecho, muchos estudios sugieren que jornadas laborales más extensas pueden generar una disminución en la eficiencia de los trabajadores, lo que plantea un desafío importante para la economía mexicana.

Implicaciones económicas:

- I. Aunque México registra muchas más horas trabajadas que otros países, la productividad por hora es baja. Esto sugiere la necesidad de mejorar las políticas de capacitación, innovación y tecnología para aumentar la productividad sin depender de largas jornadas laborales.
- II. Un mayor número de horas trabajadas puede afectar negativamente el bienestar de los trabajadores, lo que a largo plazo puede reducir el consumo interno debido a que los individuos tienen menos tiempo y energía para el ocio y el gasto en actividades recreativas.

Comparativa con América Latina

Costa Rica y Chile, los otros dos países latinoamericanos incluidos en la tabla, también presentan un promedio elevado de horas trabajadas, aunque con una tendencia a la baja en el caso de Chile (de 1,966 horas en 2022 a 1,953 en 2023). Costa Rica, con 2,149 horas en 2023, sigue siendo otro ejemplo de alta carga laboral en la región.

Implicaciones económicas:

- I. Similar a México, estos países enfrentan el reto de mejorar la productividad por hora trabajada. El alto número de horas no garantiza un mejor rendimiento económico. Estos países deberían priorizar políticas para aumentar la productividad a través de la educación, la adopción de tecnologías y una mejor distribución de las horas de trabajo.
- II. La alta carga laboral, si no está acompañada de aumentos proporcionales en la productividad, podría limitar la capacidad de estos países para competir con economías más avanzadas que logran niveles más altos de productividad con menos horas trabajadas.

Países desarrollados: Menor carga laboral, mayor productividad

Los países con menos horas trabajadas anualmente, como Alemania (1,343 horas en 2023), Dinamarca (1,393 horas) y Países Bajos (1,415 horas), han logrado equilibrar las horas trabajadas con altos niveles de productividad. Este fenómeno refleja una evolución hacia un entorno laboral más eficiente, en el que se prioriza la calidad sobre la cantidad de horas trabajadas.

Implicaciones económicas:

- I. Estos países han adoptado sistemas económicos en los que el tiempo de trabajo es más eficiente, aprovechando mejor el capital humano, invirtiendo en tecnología y fomentando la innovación.

- II. El menor número de horas trabajadas está correlacionado con un mayor nivel de bienestar y un entorno laboral más equilibrado. Esto se traduce en economías más sostenibles a largo plazo, donde se promueve el consumo interno y el bienestar social.

Tendencias globales en la reducción de horas

El promedio de horas trabajadas anualmente en muchos países ha mostrado una tendencia a la baja, lo que indica un cambio hacia una mayor concienciación sobre el bienestar laboral y una mayor eficiencia. La reducción de horas trabajadas también responde a cambios estructurales en la economía global, donde la automatización, el teletrabajo y las nuevas tecnologías permiten una mayor flexibilidad y productividad.

Implicaciones económicas:

- I. Flexibilidad laboral: La reducción de las horas de trabajo está relacionada con un cambio hacia una mayor flexibilidad laboral, permitiendo a las economías más desarrolladas adaptarse mejor a las necesidades de los trabajadores y a las nuevas dinámicas del mercado laboral.
- II. Evolución de sectores productivos: Sectores como los servicios y la tecnología, que tienen un peso creciente en las economías desarrolladas, tienden a requerir menos horas trabajadas por su naturaleza más eficiente y su mayor grado de automatización.

Promedio global y la OCDE

El promedio global de horas trabajadas anualmente en los países de la OCDE es de 1,746 horas en 2023. México, con 461 horas más que este promedio, sigue alejándose de las tendencias internacionales. Los países con los promedios más bajos han logrado mantener un crecimiento económico robusto mientras reducen las horas de trabajo, lo que refleja una dirección hacia una mayor calidad de vida sin sacrificar el crecimiento económico.

Brecha de Desigualdad en horas en México ante los países miembros de la OCDE

Países	Horas semanales	Brecha de desigualdad en horas
2023		
México	42.44	
Costa Rica	41.74	-0.70
Chile	37.56	-4.88
Grecia	36.48	-5.96
Israel	36.15	-6.29
Corea	36.00	-6.44
Canadá	35.87	-6.58

Polonia	34.67	-7.77
Estados Unidos	34.60	-7.85
Chequia	33.96	-8.48
Nueva Zelanda	33.67	-8.77
Estonia	33.50	-8.94
OECD	33.50	-8.94
Italia	33.35	-9.10
Hungría	32.29	-10.15
Australia	31.75	-10.69
Lituania	31.56	-10.88
Irlanda	31.40	-11.04
España	31.39	-11.05
Portugal	31.37	-11.08
República Eslovaca	31.37	-11.08
Eslovenia	31.08	-11.37
Japón	30.98	-11.46
Letonia	29.77	-12.67
Reino Unido	29.31	-13.13
Francia	28.85	-13.60
Finlandia	28.83	-13.62
Luxemburgo	28.12	-14.33
Islandia	27.85	-14.60
Suecia	27.63	-14.81
Austria	27.60	-14.85
Noruega	27.27	-15.17
Países Bajos	27.17	-15.27
Dinamarca	26.54	-15.90
Alemania	25.82	-16.62
Total de horas semanales	1121.41	
Promedio	30.31	
Brecha con México (2023) muestra si un país trabaja más o menos horas que México semanalmente: Si el resultado es positivo, significa que ese país trabaja más horas que México. Si el resultado es negativo, significa que ese país trabaja menos horas que México.		
Elaboración propia, analizada y detallada conforme a los datos de: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2024). Promedio anual de horas trabajadas por trabajador. OECD Data Explorer.		

El análisis de la relación entre las horas semanales trabajadas y la brecha de desigualdad en 2023, presentado en la tabla, refleja una disparidad clara en la estructura laboral y social entre las diferentes economías incluidas. Esta relación es esencial para comprender cómo la cantidad de horas trabajadas impacta en la desigualdad económica y, en última instancia, en el bienestar general de la población.

México lidera la lista con 42.44 horas semanales, siendo el país con la mayor carga laboral. Sin embargo, su brecha de desigualdad muestra una ligera reducción de apenas -0.70. Esta relación entre largas jornadas laborales y una mínima disminución en la desigualdad sugiere un desajuste en la eficiencia de las políticas laborales y redistributivas del país. Aunque los mexicanos trabajan más horas, esto no se traduce en una mejora significativa en la equidad social. Es posible que factores como los bajos salarios, la alta informalidad laboral y la falta de protección social jueguen un papel crucial en este fenómeno. A pesar de los esfuerzos laborales, México no está logrando una reducción efectiva de la desigualdad, lo cual evidencia la necesidad de reformas estructurales profundas.

Costa Rica y Chile, ambos con una carga laboral también elevada (41.74 y 37.56 horas semanales, respectivamente), presentan una situación diferente en cuanto a la brecha de desigualdad. En el caso de Costa Rica, la disminución de la desigualdad es similar a la de México, con -0.70, lo que sugiere que, a pesar de los esfuerzos laborales, no se ha logrado implementar políticas eficaces para reducir significativamente la brecha social. Chile, por su parte, experimenta una reducción mayor de -4.88, lo cual indica un sistema más eficiente en términos de políticas redistributivas y sociales que, aunque no eliminan completamente la desigualdad, logran corregir parte de las disparidades generadas por el mercado laboral. Este contraste sugiere que la carga laboral alta por sí sola no es un indicador suficiente de reducción de desigualdad; es necesario acompañar estas jornadas con políticas públicas que mejoren la equidad en la distribución del ingreso.

En los países de la OCDE, como Alemania, Dinamarca y los Países Bajos, donde las jornadas laborales son significativamente más cortas (con promedios de 25 a 27 horas semanales), la reducción de la brecha de desigualdad es notablemente mayor, con valores entre -14 y -16 puntos. Esto pone de manifiesto que en las economías más desarrolladas, donde se priorizan políticas de bienestar social, menor carga laboral y mejores condiciones de trabajo, la desigualdad tiende a reducirse de manera más efectiva. Estos países no solo presentan jornadas laborales más flexibles, sino que han implementado sistemas de protección social robustos que permiten una redistribución del ingreso más justa. En estos casos, la productividad por hora trabajada es mucho mayor, lo que permite a los trabajadores generar ingresos suficientes sin necesidad de extensas jornadas laborales.

El contraste entre estos grupos de países refleja la importancia de políticas públicas integradas y eficientes. Mientras que en México y América Latina se observa una alta dependencia en largas horas laborales que no reducen proporcionalmente la desigualdad, en Europa y otras regiones desarrolladas, la combinación de jornadas laborales reducidas y políticas redistributivas permite un mejor equilibrio entre el trabajo y el bienestar social. Esta diferencia pone en evidencia la necesidad de replantear las políticas laborales y sociales en economías como la mexicana, para mejorar tanto la productividad como la equidad en la distribución del ingreso.

Se puede concluir que el análisis de la tabla sugiere que trabajar más horas no se traduce necesariamente en una menor desigualdad. En cambio, los países que han logrado una reducción significativa en su brecha de desigualdad lo han hecho mediante la implementación de políticas efectivas que combinan jornadas laborales más cortas con mecanismos redistributivos sólidos. México y otros países con altas cargas laborales deben enfocarse en fortalecer sus políticas laborales y sociales si desean avanzar hacia una mayor equidad económica y social.

Además, estos datos resaltan cómo la duración de la jornada laboral puede variar significativamente según las normativas nacionales y las culturas laborales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) lleva mucho tiempo promoviendo la reducción de la jornada laboral hacia un máximo de 40 horas semanales. A través de la *Recomendación 116*, emitida en 1962, la OIT ha instado a los países a avanzar hacia esta meta, argumentando que jornadas laborales más cortas tienden a mejorar la productividad, reducir el estrés laboral y fomentar un mejor equilibrio entre la vida personal y profesional.

La recomendación de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4, señala a la letra:

“4. La duración normal del trabajo debería reducirse progresivamente, cuando sea apropiado, con objeto de alcanzar la norma social indicada en el preámbulo de la presente Recomendación, sin disminución alguna del salario que los trabajadores estén percibiendo en el momento en que se reduzca la duración del trabajo.”

La OIT también sostiene que esta reducción debe implementarse de manera gradual y acompañarse de políticas públicas que ayuden a las empresas a adaptarse sin afectar su competitividad. Un ejemplo de esto es el uso de tecnología y flexibilidad en los horarios, como el teletrabajo, que la OIT recomienda como un complemento ideal para estas reformas. Además, señala que los trabajadores tienden a ser más productivos con jornadas más cortas, lo que puede beneficiar tanto a las empresas como a los empleados.

En América Latina, los países de Ecuador y Perú han implementado la reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales, con diversos impactos en sus economías y el bienestar de los trabajadores. Estos casos ofrecen lecciones importantes para México en su posible transición a una jornada más corta. A continuación, se analiza en detalle cómo ha funcionado esta política en ambos países.

Ecuador es uno de los países de América Latina que ha adoptado una jornada laboral de 40 horas semanales desde hace varios años, específicamente regulada por el Código de Trabajo. La legislación establece que la jornada laboral no debe exceder las 8 horas diarias, distribuidas en cinco días de trabajo (de lunes a viernes). Se establece un descanso obligatorio de al menos 30 minutos durante la jornada para garantizar la salud del trabajador. Y los empleados que trabajen

fuera de este horario, como durante la noche o en días no laborables, deben recibir un pago adicional por horas extras o trabajo nocturno. (Osorio Idárraga, 2023)

Perú es otro caso interesante en América Latina en cuanto a la regulación de la jornada laboral. Aunque la jornada laboral estándar en Perú es de 48 horas semanales, existen propuestas y movimientos sindicales que buscan reducirla a 40 horas para alinearse con otros países de la región y con los estándares internacionales. Según el Decreto Legislativo N° 854, la jornada de trabajo en Perú es de 8 horas diarias o 48 horas semanales. Sin embargo, esta normativa permite cierta flexibilidad para que empleadores y empleados acuerden jornadas laborales inferiores a este límite. En algunos sectores o empresas, ya se han implementado jornadas más cortas de 40 horas, como resultado de negociaciones colectivas o decisiones empresariales.

En 2022, se presentaron propuestas de ley en el Congreso peruano para reducir la jornada laboral a 40 horas, aunque estas aún no han sido aprobadas.

Chile ha sido uno de los países pioneros en América Latina en discutir la reducción de la jornada laboral, inspirándose en modelos europeos que han mostrado mejoras en la productividad y la calidad de vida de los trabajadores.

En abril de 2023, el Congreso de Chile aprobó la reforma que reduce la jornada laboral a 40 horas semanales, tras varios años de debate. La ley contempla una implementación gradual, en que las empresas tienen varios años para adaptarse completamente a la nueva normativa. (Malacara, 2023)

Desde un punto de vista económico, uno de los principales argumentos en contra de la reducción de la jornada laboral es el posible impacto en la productividad de las empresas. Sin embargo, diversos estudios sugieren que jornadas laborales más cortas pueden, en realidad, aumentar la productividad.

Uno de los estudios más relevantes sobre la reducción de la jornada laboral se realizó en Islandia. Entre 2015 y 2019, el país llevó a cabo uno de los experimentos más grandes del mundo en este campo, reduciendo la jornada laboral a 35-36 horas semanales sin reducir los salarios. Este experimento incluyó tanto al sector público como al privado, y afectó a más de 2.500 trabajadores. Los resultados mostraron que la productividad se mantuvo igual o incluso mejoró en la mayoría de los casos. Además, los empleados reportaron niveles más altos de bienestar, menor estrés y una mejor conciliación entre la vida personal y laboral. (Euronews, 2021)

Otro ejemplo clave es el experimento realizado por Microsoft Japón en 2019, donde la empresa implementó la semana laboral de cuatro días durante un mes. Durante ese periodo, se descubrió que la productividad aumentó en un 40%, y al mismo tiempo, los empleados reportaron una reducción significativa en el agotamiento. El ahorro de recursos, como electricidad y papel, también contribuyó al éxito de esta iniciativa. Este caso ejemplifica cómo las grandes empresas

tecnológicas pueden beneficiarse de jornadas laborales más cortas sin comprometer su capacidad de innovación. (Kleinman, 2019)

Un estudio de la Universidad de Stanford dirigido por el economista John Pencavel analizó la relación entre las horas de trabajo y la productividad. El estudio encontró que trabajar más horas tiene un impacto negativo en la productividad. De hecho, se observó que una vez que los trabajadores superan cierto umbral de horas, la productividad disminuye. Es así que el resultado del estudio señala que trabajar más de 50 horas a la semana provoca una drástica caída en el rendimiento, y las personas que trabajan 70 horas no producen más que aquellas que trabajan 55 horas. (Pencavel, 2014)

La OIT en 2018 publicó un informe titulado "*Working time and the future of work*", en el que concluyó que las jornadas laborales más cortas pueden tener un efecto positivo en la productividad cuando van acompañadas de mejoras en la organización del trabajo y una mayor inversión en tecnología. El informe sugiere que jornadas laborales más cortas permiten a los trabajadores estar más enfocados y menos agotados, lo que resulta en una mayor eficiencia en el trabajo. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2018)

Como podemos observar los estudios internacionales han demostrado que la reducción de las horas laborales no necesariamente implica una disminución en la productividad. Países como Islandia, Suecia y grandes empresas como Microsoft han demostrado que jornadas más cortas pueden aumentar la eficiencia, reducir el estrés laboral y mejorar el equilibrio entre la vida laboral y personal. Al optimizar las condiciones de trabajo, tanto los empleados como las empresas se benefician, lo que sugiere que la reducción de la jornada laboral podría ser una solución viable en diversas industrias y sectores a nivel global.

En México, el proceso legislativo para reducir la jornada laboral ha estado en discusión desde 2022. En abril de 2023, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó un proyecto para reformar el artículo 123 de la Constitución, con el objetivo de reducir la jornada laboral a 40 horas semanales. Sin embargo, la propuesta encontró resistencia en ciertos sectores empresariales, quienes argumentan que una reducción abrupta podría afectar la productividad y la competitividad de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas

La reducción de la jornada laboral en México es una reforma que, de aprobarse, marcaría un hito importante en la vida laboral del país. Aunque enfrenta retos importantes, especialmente en términos de implementación y adaptación por parte de las empresas, los beneficios a largo plazo en términos de productividad, bienestar de los trabajadores y alineación con las tendencias internacionales son significativos; además, de estar en concordancia con el compromiso número 60 de la presidenta de la República la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo.

México tiene la oportunidad de dar un paso adelante hacia una economía más equitativa y eficiente, reconociendo que el bienestar de los trabajadores es esencial para el éxito económico.

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en relación con el artículo 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción IV, apartado A y la fracción II, apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción IV, apartado A y la fracción II, apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

...

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a III. ...

IV. Por cada **cinco** días de trabajo deberá disfrutar el operario de **dos** días de descanso, cuando menos.

V. a XXXI. ...

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. ...

II. II. Por cada **cinco** días de trabajo, disfrutará el trabajador de **dos** de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. a XIV. ...

Transitorios

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

Segundo. Las Cámaras del H. Congreso de la Unión tendrán un plazo de 180 días a partir del inicio de vigencia del presente decreto para hacer las adecuaciones a las Leyes que correspondan.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de noviembre de 2025.

ATENTAMENTE

POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO



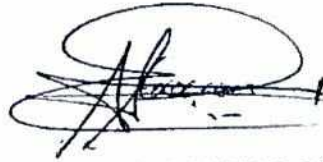
DIP. REGINALDO SANDOVAL FLORES

COORDINADOR DEL GRUPO PARTIDO DEL TRABAJO

DIPUTADOS



ADRIAN GONZÁLEZ NAVEDA



AMARANTE GONZALO GÓMEZ ALARCÓN



ANA KARINA ROJO PIMENTEL

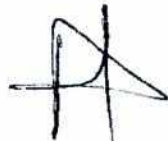
ANA LUISA DEL MURO GARCÍA



BRIGIDO RAMIRO MORENO HERNÁNDEZ



CARLOS MORELOS RODRÍGUEZ



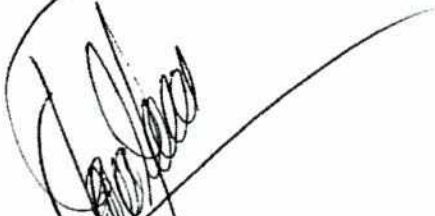
DIANA KARINA BARRERAS SAMANIEGO

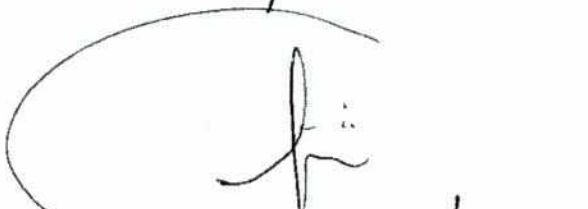


DIANA CASTILLO GABINO


EMILIO MANZANILLA TÉLLEZ


FRANCISCO AMADEO ESPINOSA RAMOS


FRANCISCO JAVIER GUIZAR MACÍAS


GERARDO OLIVARES MEJÍA


GREYCY MARIAN DURÁN ALARCÓN


IRMA YORDANA GARAY LOREDO

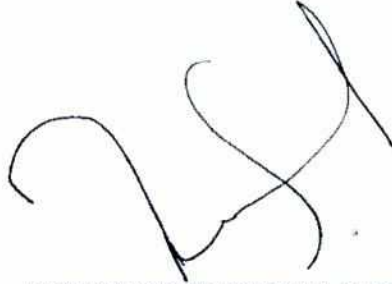

JAVIER VÁZQUEZ CALIXTO


JESÚS FERNANDO GARCÍA HERNÁNDEZ

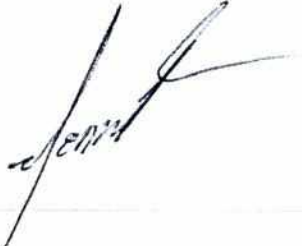

MARIBEL MARTÍNEZ RUIZ


MARGARITA GARCÍA GARCÍA


MARTHA ARACELY CRUZ JIMÉNEZ


MARY CARMEN BERNAL MARTÍNEZ


NORA JESSICA MERINO ESCAMILLA


OLGA LIDIA HERRERA NATIVIDAD


OLGA JULIANA ELIZOLDO GUERRA


PATRICIA GALINDO ALARCÓN


PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ


RAMÓN ÁNGEL FLORES ROBLES


RICARDO SÓSTENES MEJÍA BERDEJA


ROBERTO ARMANDO ALBORES GLEASON


ROSALÍA LEÓN ROSAS


SANTIAGO GONZÁLEZ SOTO


VANESSA LÓPEZ CARRILLO


WBLESTER SANTIAGO PINEDA

FUENTES

Euronews. (07 de Julio de 2021). *euro news*. Recuperado el 04 de Octubre de 2024, de Islandia reduce la jornada laboral de la mayoría tras el "rotundo éxito" del ensayo: <https://es.euronews.com/2021/07/07/islandia-reduce-la-jornada-laboral-de-la-mayoria-tras-el-rotundo-exito-del-ensayo>

Kleinman, Z. (5 de Noviembre de 2019). *BBC News Mundo*. Recuperado el 4 de Octubre de 2024, de Microsoft: cómo el experimento de reducir la semana laboral a 4 días impulsó la productividad y las ventas del gigante tecnológico un 40% en Japón: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50302432>

Malacara, N. (27 de Noviembre de 2023). *EXPANSION*. Recuperado el 04 de Octubre de 2024, de ¿Cómo les ha ido a Colombia y Chile con la jornada laboral de 40 horas?: <https://expansion.mx/carrera/2023/11/27/que-paises-tienen-jornada-laboral-40-horas-latam>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Working time and the of work*.

Osorio Idárraga, S. (13 de Abril de 2023). *Bloomberg Línea*. Recuperado el 04 de Octubre de 2024, de Ecuador, el pionero en fijar 40 horas semanales de trabajo en Latinoamérica: <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/ecuador/ecuador-el-pionero-en-fijar-40-horas-semanales-de-trabajo-en-latinoamerica/>

Pencavel, J. (2014). *The Productivity of Working H*. Universidad de Stanford: The Economic Journal.

357



Trátese a la Comisión de Gobernación y Población
para dictamen. Noviembre 25 de 2015. **Roberto Sosa Pichardo**
Diputado Federal

[Handwritten signature]

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARA EL 30 DE OCTUBRE DE CADA AÑO COMO "DÍA NACIONAL DEL TIANGUIS Y EL TIANGUISTA".

22

El suscrito, Diputado Roberto Sosa Pichardo, 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 declara el 30 de octubre de cada año como "Día Nacional del Tianguis y el tianguista"**", la cual plantea la problemática y los argumentos establecidos en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero. Planteamiento del problema

Los tianguis son una tradición de origen prehispánico que forma parte fundamental de la cultura mexicana; además de ser una de las mayores expresiones de nuestro legado cultural indígena, actualmente son un pilar necesario para la economía de muchas comunidades por ser el principal centro de comercio a disposición de la población. A pesar de su importancia, los tianguis han sido invisibilizados y marginados, por lo cual propongo que se establezca una fecha en el año calendario para celebrar esta expresión cultural y económica endémica de México y, con ello, concientizar socialmente acerca de su importancia y la necesidad de su protección y fomento.

Segundo. Contexto

El origen de los tianguis se remonta a la época prehispánica de Mesoamérica, lo cual explica por qué es una tradición tan enraizada en la sociedad mexicana. La palabra tianguis proviene del náhuatl *'tianquiztli'*, que significa literalmente "lugar

del mercado" o "lugar donde se intercambian bienes"¹, concepto que prevaleció en la cultura novohispana debido a que sus propias características, distintas de los mercados y plazas europeos, hacían imposible una traducción completa.

En la historia de México destaca particularmente el paradigmático caso del Tianguis de Tlatelolco, que según Hernán Cortés era "tan grande como dos veces la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales alrededor"². Las crónicas de Fray Bernardino de Sahagún y Bernal Díaz del Castillo describen a Tlatelolco como un centro comercial capaz de congregar entre 40,000 y 60,000 personas en un solo día de mercado, que se realizaba cada cinco días según el calendario mexica³.

Una de las características que hacen endémico al tianguis mesoamericano es que no era solamente un espacio para el intercambio de productos, sino que también estaba regulado al nivel que los litigios que llegaban a suscitarse entre comerciantes y clientes eran resueltos inmediatamente por jueces y vigilantes que transitaban por el lugar y recibían el nombre de '*tianguizpan tlayacaque*'⁴. Si se sorprendía a alguna persona robando o realizando actos fraudulentos, se le sancionaba inmediatamente, generalmente con la muerte⁵.

Además de su carácter comercial, el tianguis tenía una importancia ritual ya que en su centro se erigía el '*momoxtli*', un altar que servía para depositar ofrendas a las deidades y, en ciertas ocasiones, era el espacio donde se ejecutaban los castigos públicos para quienes cometían las faltas antes referidas. Esta característica define al tianguis como un espacio establecido dentro de un orden teocrático cuyo respeto a las normas estaba asociado con la divinidad.

¹ Beatriz Fernández Rubio, "Antiguos tianquiztli, nuevos tianguis: cambios en los mercados y el comercio en la Ciudad de México en el siglo XVI" (Memoria para Doctorado, Universidad Complutense de Madrid), pp. 61, 347.

² Hernán Cortés, *Cartas de Relación* (México, Editorial Porrúa: 1994), p. 63.

³ Beatriz Fernández Rubio, *Op. Cit.*, pp. 74-75.

⁴ *Ibíd.*, p. 69.

⁵ Pascale Villegas, "Del tianguis prehispánico al tianguis colonial: Lugar de intercambio y predicación (siglo XVI)", *Revista de Estudios Mesoamericanos*, volumen 1, número 8 (2010), 93. <https://www.iifilologicas.unam.mx/estmesoam/uploads/Volumenes/Volumen%208/Villegas-tianguis-prehispanico.pdf> (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

De acuerdo con dichas normas los productos debían venderse únicamente dentro del tianguis, pues estaba estrictamente prohibido venderlos fuera, con excepción de los alimentos preparados⁶. Esta restricción, además de reflejar una creencia religiosa, favorecía que la actividad comercial se concentrara en puntos determinados por las autoridades, lo cual fortalecía su control económico y facilitaba la recaudación de tributos en especie.

Por otra parte, el tianguis era punto de reunión de personas provenientes de lejanos lugares, mercaderes que recorrían todas las provincias del Imperio Mexica para obtener bienes que luego intercambiaban para obtener beneficio⁷. Esta serie de intercambios propiciaba el flujo de noticias, el contacto con nuevos artilugios, el conocimiento de animales y plantas exóticas y la transmisión de creencias religiosas y culturales. En ese sentido, el tianguis era también un espacio de cohesión regional y de articulación social y política.

La llegada de los españoles no desapareció el tianguis, pues varios de ellos se conservaron como fue el caso del gran tianguis de Tlatelolco, el tianguis que se instaló en "San Hipólito" y el tianguis conocido como de "Juan Velázquez"⁸. La propia palabra "tianguis" es una adaptación castellana del náhuatl original. Sin embargo, hubo diversos cambios administrativos y económicos propios del nuevo orden colonial⁹.

El primero de ellos fue precisamente que el modelo urbano colonial colocaba a la plaza como el centro de la vida pública, por lo cual el tianguis principal se realizaba en la plaza mayor. El resto de los tianguis se reubicó en zonas periféricas a la llamada "traza española", en donde vivía la población puramente indígena en humildes casas de adobe¹⁰. En su lugar, la población española comenzó a construir mercados, hospitales, iglesias y edificios de gobierno en los

⁶ José Luis de Rojas, "Los compradores en el mercado de Tenochtitlan", *Revista Española de Antropología Americana*, volumen XIII, (1983), pp. 95-108.

⁷ Francisco Javier Clavijero, *Historia Antigua de México* (México, Editorial Porrúa: 2009), p. 331.

⁸ Luis González Obregón, *México Viejo. Noticias históricas, tradiciones, leyendas y costumbres* (México: Librería de la Vda. de C. Bouret, 1900), pp. 24, 28.

⁹ Enrique Rodríguez-Alegria, "A City Transformed. From Tenochtitlan to Mexico City in the Sixteenth Century", en *The Oxford Handbook of The Aztecs* (New York, NY: Oxford University Press, 2016), p. 665.

¹⁰ Luis González Obregón, *Op. Cit.*, p. 27.

amplios espacios que antes llegaron a ocupar los tianguis principales de los mexicas, con lo cual se estableció una primera distinción entre los mercados y los tianguis como espacios de comercio.

Un segundo cambio sustancial es que las autoridades novohispanas comenzaron a regular la actividad del tianguis a través de "ordenanzas", mediante las cuales el Cabildo establecía desde contribuciones como el cobro de *alcabalas* o derechos de piso, hasta ubicación, días de operación, calidad y medidas de los productos¹¹. Pese a ello, el tianguis conservó varios de los elementos de organización de su origen prehispánico, tales como la organización por gremios, la especialización por productos y algunas normas de intercambio.

Probablemente uno de los aspectos en los que el tianguis tuvo un cambio que se tradujo en una simple sustitución de características, es el religioso. Mientras que en la época prehispánica se erigía el '*momoxtli*', durante la época colonial se levantaron capillas e incluso templos adyacentes a los lugares de comercio y los días de tianguis coincidían con festividades religiosas católicas, lo cual favorecía la evangelización de la población indígena y posterior difusión del catolicismo¹².

A partir de la independencia de México los tianguis se transformaron nuevamente, pues frente a la introducción de nuevos activos comerciales procedentes de mercados extranjeros, se consolidaron como espacios en donde se ofertaban productos agrícolas, artesanales y de uso cotidiano en zonas rurales y barrios periféricos. En varias regiones de México se convirtieron en el único espacio para la disposición de comestibles, debido a la precaria infraestructura de transporte y los diversos conflictos que azotaron al país durante el siglo XIX.

En medio de los episodios históricos de la Reforma y la Revolución los tianguis entraron en sincretismo con las ferias patronales, lo cual creó un nuevo modelo comercial en el que además de la disposición de bienes y productos también se incorporó el entretenimiento y el ocio. A pesar de la diversificación en la oferta de bienes y servicios, prevaleció el uso de la vía pública como una de las nuevas

¹¹ Beatriz Fernández Rubio, *Op. Cit.*, p. 213, 367-371.

¹² Pascale Villegas, *Op. Cit.*, p. 100.

características del tianguis, por ser un espacio flexible, de fácil disposición y acceso, que permitía el establecimiento temporal para acercar la oferta de bienes a los clientes.

Sin embargo, a partir de la década de 1940 los tianguis entraron en una etapa de tensiones con las autoridades municipales establecidas por el nuevo orden constitucional. El principal motivo de tensión era que la mayoría de los comerciantes que participaban en los tianguis se encontraban en la economía informal. Sin embargo, siguieron siendo más atractivos para la economía popular, ya que ponían a disposición del público productos a precios más accesibles y en algunas zonas urbanas eran el único centro de abasto regular.

Con estos antecedentes el tianguis ha entrado al siglo XXI en medio del legado tradicional prehispánico, la creciente presión de la globalización y la modernización de los sistemas de abasto. Lo anterior explica la necesidad de voltear a ver a estos importantes espacios comerciales con el objetivo de atender sus principales retos e impulsarlos para aprovechar sus cualidades en beneficio de la economía popular.

Tercero. Argumentos de la Iniciativa

Actualmente los tianguis perviven en medio de la dinámica de la economía globalizada y el mantenimiento de las características que los siguen haciendo atractivos, entre las que destacan: su fácil accesibilidad espacial y económica para consumidores con poder adquisitivo diverso, la oferta de productos frescos, artesanías y bienes de producción locales, así como la interacción social directa, sustentada en relaciones basadas en la confianza y la reciprocidad¹³. Además, los tianguis han diversificado su oferta para incluir artículos importados, ropa de segunda mano, electrónicos y alimentos preparados.

Sin embargo, los tianguis enfrentan una serie de retos complejos que ponen a prueba su capacidad de adaptación sin perder su carácter histórico y social. El más persistente de ellos es la tensión entre autoridades y comerciantes respecto

¹³ Sergio Moctezuma Pérez y Darinel Sandoval Genovez, *Mercados y tianguis en el Siglo XXI. Repensando sus problemáticas* (México, Universidad Autónoma del Estado de México: 2021).

a la ocupación de calles y plazas, ya que mientras los gobiernos municipales buscan ordenar, censar y fiscalizar a los vendedores, aplicando reglamentos que establecen horarios, ubicación, medidas de seguridad y pago de derechos, la falta de infraestructura adecuada –que incluya espacios techados, sanitarios, áreas de carga y descarga, entre otros- dificulta el apego a la normatividad.

El caso de Pátzcuaro, Michoacán, refleja un dilema frecuente en todo el país: buscar preservar el tianguis en su ubicación tradicional o reubicarlo para liberar la movilidad en el centro histórico. El cambio trae consigo riesgos que van desde la pérdida de clientela y la ruptura de la dinámica comunitaria, hasta la creación de mercados paralelos e incluso pérdida de turismo que acude a la ciudad para visitar específicamente este tianguis tan antiguo, en donde aún se practica el trueque¹⁴.

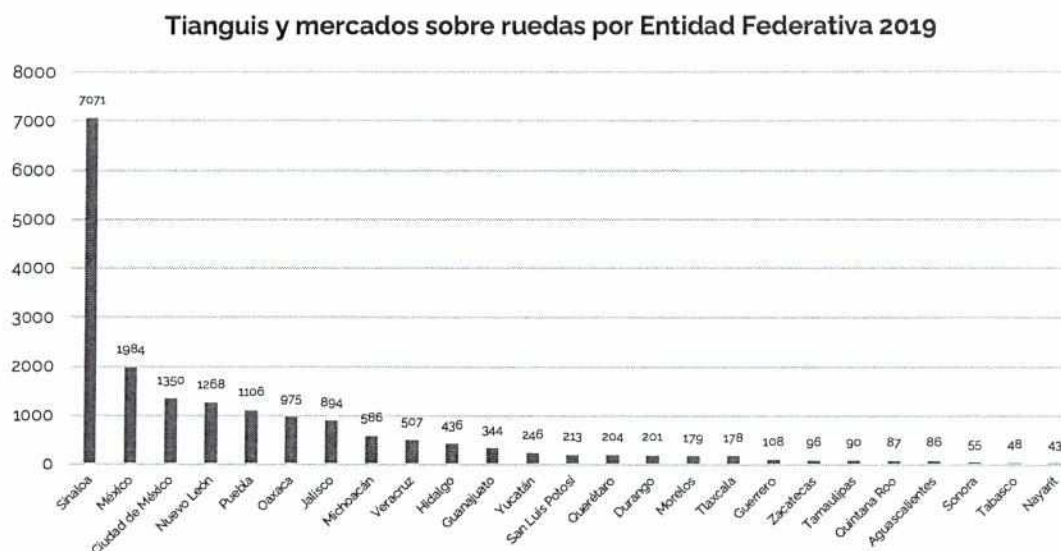
Esto refleja otro de los retos actuales de los tianguis: en zonas con alto potencial turístico los tianguis enfrentan el riesgo de *folklorización*, o de transformar su dinámica y oferta para ajustarse a las expectativas del turista, lo cual menoscaba su función original como mercado popular. Si las políticas públicas priorizan a la comunidad originaria del tianguis, es posible establecer un equilibrio entre la apreciación cultural y turística y el abasto local, pero si no hay planificación cuidadosa, el turismo puede encarecer los productos, desplazar a los compradores locales y alterar el equilibrio entre tradición y adaptación.

Por otra parte, la gestión de residuos sólidos es uno de los problemas más apremiantes de los tianguis, ya que generan grandes volúmenes de basura orgánica e inorgánica que saturan los servicios de recolección y limpia de los municipios cuando no se cuenta con planificación adecuada. Además muchos tianguis carecen de políticas para la separación, el reciclaje y reducción de plásticos, cuya implementación es un deber del Estado más que una política de buena voluntad de los comerciantes, en aras de garantizar la sostenibilidad de esta actividad como de cualquier otra de carácter comercial.

¹⁴ Yaayé Arellanes Cancino, "Reflexiones sobre el tianguis tradicional de Pátzcuaro, Michoacán, con énfasis en su riqueza biocultural y metabolismo social" en *Mercados y tianguis en el Siglo XXI. Repensando sus problemáticas* (México, Universidad Autónoma del Estado de México: 2021), pp. 211-222.

Finalmente debe considerarse que el trabajo en los tanguis carece de seguridad social y protección laboral. Si bien esta situación no es un obstáculo porque ya es parte de la identidad laboral de los tanguistas, quienes valoran la autonomía y flexibilidad que el trabajo les ofrece y compensan la carencia de estas prestaciones formando redes de reciprocidad comunitaria¹⁵, lo cierto es que también tienen mayor vulnerabilidad frente a enfermedades, accidentes o la pérdida de ingresos.

Esto, además de influir en la falta de acceso a derechos sociales elementales, también dificulta la movilidad social de sus integrantes, ya que la transmisión intergeneracional de puestos y redes comerciales asegura continuidad pero también reproduce condiciones económicas precarias sin posibilidad de mejorar. Dicha problemática debe observarse a la luz de la dimensión social de los tanguis; de acuerdo con el INEGI¹⁶, los tanguis se distribuyen de la siguiente forma en todo el país:



Fuente: CNGM 2019, INEGI.

¹⁵ Alfredo Saúl Hernández Sánchez, Ximena Méndez Colunga, Vanessa Berenice Salmeán Castro, "Identidad y cultura de las y los trabajadores tanguistas ubicados en Salitrería/U.H. PEPSI Texcoco" (Trabajo de investigación final, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 2023), pp. 18-24.

¹⁶ INEGI, "Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019", INEGI, 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>

Los retos mencionados, además de los 18 mil 355 tianguis que existen en todo el país, ponen en relieve la importancia actual de visibilizar y atender los tianguis de México. Por ello, como una forma para crear conciencia social acerca de su importancia como parte del patrimonio cultural e histórico de México, así como para la economía popular, estimo necesario establecer una fecha en el año calendario para conmemorar a los tianguis y a las personas que trabajan en ellos.

Al realizar la presente propuesta, pienso especialmente en casos paradigmáticos de Querétaro que han sido materia de estudio académico, como el caso del tianguis de El Tintero, el cual se distingue por su gran afluencia y la diversidad de su oferta, que abarca desde productos agrícolas frescos y artesanías regionales hasta mercancías industrializadas y de importación. El tianguis de El Tintero no solo cumple una función económica como centro de abasto, sino que también es un espacio de socialización y de transmisión cultural, donde persisten prácticas como la venta directa, el regateo y el uso de redes familiares en la organización del trabajo¹⁷.

Al igual que otros tianguis de Querétaro su papel es estratégico para la economía local, pues conecta productores rurales con consumidores urbanos, fomenta el comercio de proximidad y genera empleo para sectores que en muchos casos se encuentran fuera de la economía formal. Por su capacidad de adaptarse a las nuevas demandas del consumo sin perder sus elementos identitarios, El Tintero es un ejemplo representativo de cómo los tianguis pueden mantenerse vigentes en el siglo XXI, incluso frente a la competencia del comercio formal y globalizado.

Así como el caso del tianguis de El Tintero, la presente Iniciativa está dedicada a todas y todos mis amigos de los 94 tianguis de la Ciudad de Santiago de Querétaro que orgullosamente represento y particularmente a los 13 tianguis del Municipio de Corregidora: al Tianguis de Santa Bárbara de los lunes, al Tianguis de Los Olvera de los miércoles, al Tianguis de Los Ángeles, al Tianguis de La Hormiga, al Tianguis de Unidos Venceremos, al Tianguis de Santa Bárbara de los

¹⁷ Paulina Macías Núñez y Alejandro Vázquez Estrada, "Lo bonito es la variedad: el tianguis de El Tintero como una experiencia de resistencia territorial e identitaria, un estudio etnográfico en Querétaro, México." en *Mercados y tianguis en el Siglo XXI. Repensando sus problemáticas* (México, Universidad Autónoma del Estado de México: 2021), pp. 281-294.

sábados, al Tianguis de la Negreta, al Tianguis de Los Ángeles de los sábados, al Tianguis de San José de Los Olvera 18 de octubre, al Tianguis Emiliano Zapata, al Tianguis Fray Sebastián de Gallegos, al Tianguis Unión Isidro Hernández y al Tianguis de la Parroquia de Santa Bárbara de los domingos. A todas y a todos mis amigos comerciantes que hacen posible mantener viva esta tradición: ¡muchas gracias!

Finalmente, expreso que propongo conmemorar a los tianguis y los tianguistas de México el 30 de octubre de cada año, fecha de la "Segunda Carta de Relación" escrita en 1520 –dirigida al Rey Carlos V y suscrita por Hernán Cortés–, en la cual se realizó la más amplia y detallada descripción conocida en nuestros días del Tianguis de Tlatelolco, el más grande conocido de la historia prehispánica. Esta descripción es símbolo de la grandeza cultural, económica y social de los pueblos mesoamericanos y de la dimensión intangible del legado histórico que vive en cada uno de los tianguis de México:

"Tiene esta ciudad muchas plazas donde hay continuo mercado y trato de comprar y vender. Tiene otra plaza tan grande como dos veces la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales alrededor, donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil ánimas comprando y vendiendo; donde hay todos los géneros de mercaderías que en todas las tierras se hallan, así de mantenimientos como de vituallas, joyas de oro y de plata, de plomo, de latón, de cobre, de estaño, de piedras, de huesos, de conchas, de caracoles y de plumas. Véndese cal, piedra labrada y por labrar, adobes, ladrillos, madera labrada y por labrar de diversas maneras. Hay calle de caza donde venden todos los linajes de aves que hay en la tierra, así como gallinas, perdices, codornices, lavancos, dorales, zarcetas, tórtolas, palomas, pajaritos en cañuela, papagayos, búharos, águilas, halcones, gavilanes y cernícalos; y de algunas de estas aves de rapiña, venden los cueros con su pluma y cabezas y pico y uñas.

Venden conejos, liebres, venados, y perros pequeños, que crían para comer, castrados. Hay calle de herbolarios, donde hay todas las raíces y hierbas medicinales que en la tierra se hallan. Hay casas como de boticarios donde se venden las medicinas hechas, así potables como ungüentos y emplastos. Hay casas como de barberos, donde lavan y rapan las cabezas. Hay casas donde dan de comer y beber por precio. Hay hombres como los que llaman en Castilla ganapanes, para traer cargas. Hay mucha leña, carbón, braseros de barro y esteras de muchas maneras para camas, y otras más delgadas para asiento y esterar salas y cámaras. Hay todas las maneras de verduras que se hallan, especialmente cebollas, puerros, ajos, mastierzo, berros, borrajas, acederas y cardos y tagarninas. Hay frutas de muchas

maneras, en que hay cerezas, y ciruelas, que son semejantes a las de España. Venden miel de abejas y cera y miel de cañas de maíz, que son tan melosas y dulces como las de azúcar, y miel de unas plantas que llaman en las otras islas maguey, que es mucho mejor que arrove, y de estas plantas hacen azúcar y vino, que asimismo venden. Hay a vender muchas maneras de hilados de algodón de todos colores, en sus madejicas, que parece propiamente alcaicería de Granada en las sedas, aunque esto otro es en mucha más cantidad. Venden colores ara pintores, cuantos se pueden hallar en España, y de tan excelentes matices cuanto pueden ser. Venden cueros de venado con pelo y sin él; teñidos, blancos y de diversas colores. Venden mucha loza en gran manera muy buena, venden muchas vasijas de tinajas grandes y pequeñas, jarros, ollas, ladrillos y otras infinitas maneras de vasijas, todas de singular barro, todas o las más, vidriadas y pintadas.

Venden mucho maíz en grano y en pan, lo cual hace mucha ventaja, así en el grano como en el sabor, a todo lo de las otras islas y tierra firme. Venden pasteles de aves y empanadas de pescado. Venden mucho pescado fresco y salado, crudo y guisado. Venden huevos de gallinas y de ánsares, y de todas las otras aves que he dicho, en gran cantidad; venden tortillas de huevos hechas. Finalmente, que en los dichos mercados se venden todas cuantas cosas se hallan en toda la tierra, que demás de las que he dicho, son tantas y de tantas calidades, que por la prolijidad y por no me ocurrir tantas a la memoria, y aun por no saber poner los nombres, no las expreso. Cada genero de mercadería se venden en su calle, sin que entremetan otra mercadería ninguna, y en esto tienen mucha orden. Todo se vende por cuenta y medida, excepto que hasta ahora no se ha visto vender cosa alguna por peso. Hay en esta gran plaza una gran casa como de audiencia, donde están siempre sentadas diez o doce personas, que son jueces y libran todos los casos y cosas que en el dicho mercado acaecen, y mandan castigar los delincuentes. Hay en la dicha plaza otras personas que andan continuo entre la gente, mirando lo que se vende y las medidas con que miden lo que venden; y se ha visto quebrar alguna que estaba falsa." (Sic)

Cuarto. Denominación del Proyecto de Decreto

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

"Proyecto de Decreto por el que se declara el 30 de octubre de cada año como
"Día Nacional del Tianguis y el tianguista""

Quinto. Ordenamientos por modificarse

La presente Iniciativa no presenta propuestas de modificación normativa, por lo cual únicamente se propone la expedición de un Decreto.

Sexto. 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 DECLARA EL 30 DE OCTUBRE DE CADA AÑO COMO DÍA NACIONAL DEL TIANGUIS Y EL TIANGUISTA.

Artículo Único. Se declara el día 30 de octubre de cada año como "Día Nacional del Tianguis y el tianguista".

Transitorio

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 los 25 días del mes de noviembre de 2025.



Dip. Roberto Sosa Pichardo



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>