

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que reforma el artículo 69 de la Ley de Aeropuertos, suscrita por el senador Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario de Morena
- 35** Que deroga la fracción IV del artículo 56 de la Ley de Migración, suscrita por la senadora Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, del Grupo Parlamentario del PT
- 41** Que reforma y adiciona el artículo 8o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, suscrita por la senadora Indira Kempis Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 55** Que reforma y adiciona el artículo 366 del Código Nacional de Procedimientos Penales, suscrita por la senadora Olga Sánchez Cordeiro, del Grupo Parlamentario de Morena
- 101** Que reforma los artículos 16, 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del senador Clemente Castañeda Hoefflich y suscrita por senadores integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Anexo II-1

Miércoles 11 de enero

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, EN MATERIA DE DEVOLUCIÓN DE LA TARIFA DE USO DE AEROPUERTO (TUA).

Quien suscribe, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, senador de la República e integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 116, 121, 122 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de esta H. Comisión Permanente la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, EN MATERIA DE DEVOLUCIÓN DE LA TARIFA DE USO DE AEROPUERTO (TUA)**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ARGUMENTACIÓN

1. Sistema Aeroportuario Mexicano.

Hoy en día, sería imposible evitar hablar de los transportes de pasajeros, dado que brindan un servicio necesario para las personas, con el objetivo de que estas lleguen a su destino con bien y sin demora alguna. Uno de los transportes que ha revolucionado, sin lugar a duda, son los aviones, puesto que son capaces de desplazarse por el aire y llegar a su destino con prontitud.

La historia de los aviones se remonta en un poblado de Carolina del Norte conocido como Kitty Hawk en Estados Unidos, los hermanos Wilbur y Orville Wright, el 17 de diciembre de 1903, realizaron pruebas de vuelo a bordo del biplano Flyer I, dando así los primeros pasos para la conquista de los seres humanos sobre el espacio aéreo.¹

¹ Gerardo Díaz Flores. Hermanos Wright. Relatos e Historias en México, núm. 91. Disponible en: <https://bit.ly/3FdCvhZ> Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2022.

En nuestro país, el seguimiento de esos primeros pasos se dio allá por los llanos de la Hacienda de Balbuena, en aquel entonces, en una Ciudad de México en pleno crecimiento y en vías de población, el 8 de enero de 1910, el mexicano Alberto Braniff levantó el vuelo por primera vez en un avión Voisin de fabricación francesa. Meses después, el 14 de mayo de 1910, Miguel Lebrija fue otro piloto que efectuó otro vuelo en aquellos llanos.²

Con el avance de la modernidad, nuestro país en 1912, construyó el primer avión el cual llamaron “Latinoamérica”, como dato curioso se puede mencionar que los aviones no contaban con un sistema de aeronavegación, por lo tanto, los pilotos se orientaban por medio del seguimiento de la vía del tren.³ Con Venustiano Carranza al frente, el 5 de febrero de 1915 se creó una instalación aeroportuaria en el país y en Distrito Federal de corte militar ocupando parte de los llanos de Balbuena.⁴

El 20 de agosto de 1924, se formó la línea aérea Compañía Mexicana de Aviación (CMA), la cual es la primera en contar con un permiso del gobierno federal. Las primeras rutas de la línea fueron de Tampico a Brownsville, a Tuxpan y a Veracruz.⁵

Actualmente el Sistema Aeroportuario Mexicano⁶ consta de 78 aeropuertos, situados de la siguiente manera: 5 aeropuertos por estado localizados en Sonora, Coahuila, Tamaulipas y Veracruz; 4 por estado localizados en Baja California Sur, Baja California, Michoacán, Oaxaca, y Quintana Roo; 3 por estado localizados en Sinaloa, Chiapas y Estado de México; 2 por estado localizados en Chihuahua, Nuevo León, San Luis Potosí, Jalisco, Guanajuato, Colima, Puebla, Campeche y Yucatán; y 1 por estado localizados en Durango, Zacatecas, Nayarit, Aguascalientes, Querétaro, Hidalgo, Ciudad de México, Morelos, Guerrero y Tabasco.

Sistema Aeroportuario Mexicano

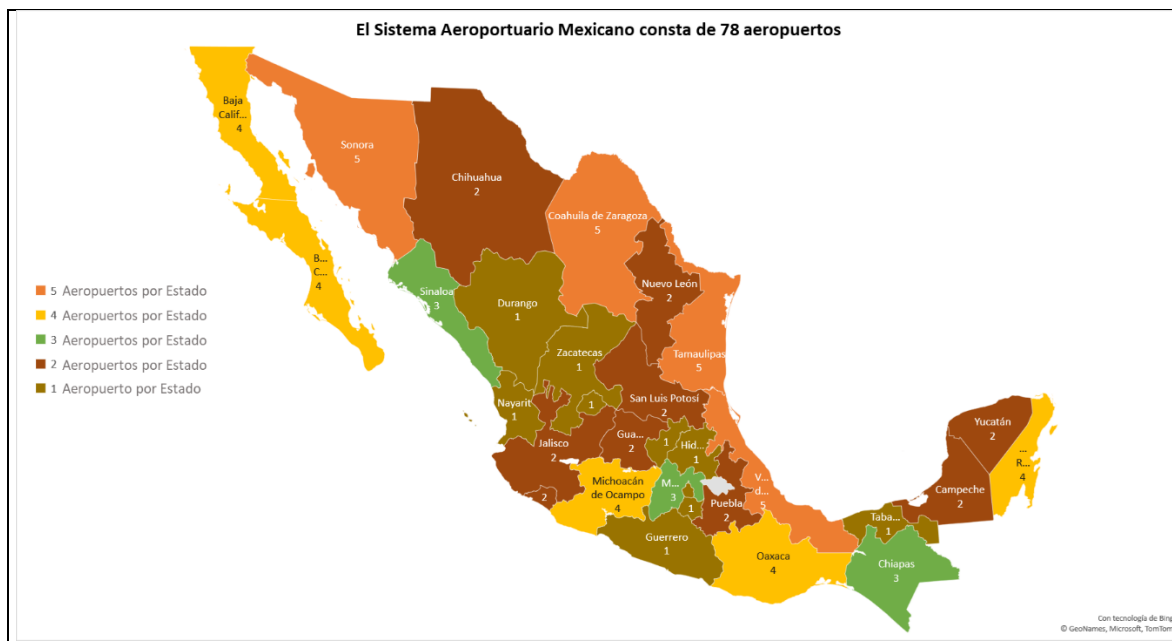
² NA, A. (2010). Inicios de la aviación en México. Archipiélago. Revista Cultural de Nuestra América, 14(54). Disponible en: <https://bit.ly/3ioSQHx> Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2022.

³ Idem.

⁴ Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Disponible en: <https://bit.ly/2Tz7tHI> Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2022.

⁵ Jesús M. Govea. Nace Mexicana de Aviación. Relatos e Historias en México, edición 165. Disponible en: <https://bit.ly/3VmWbFy> Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2022.

⁶ Agencia Federal de Aviación Civil. Sistema Aeroportuario Mexicano. Disponible en: <https://bit.ly/3OPav7y> Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2022.



Entre los grupos de operador permisionario se encuentran: Grupo Aeroportuario Centro Norte (OMA), Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP), Aeropuerto y Servicios Auxiliares (ASA), Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), ASA/SEDENA, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (GAICM) y Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA).

Sistema Aeroportuario Mexicano					
Núm.	Aeropuerto	estado	municipio	Concesionario/permisionario u operador	Grupo operador permisionario
1	ACAPULCO	GUERRERO	ACAPULCO	AEROPUERTO DE ACAPULCO, S.A. DE C.V.	OMA
2	AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	AEROPUERTO DE AGUASCALIENTES, S.A. DE C.V.	GAP
3	ATIZAPÁN	ESTADO DE MÉXICO	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	SISTEMAS DE AUTOPISTAS, AEROPUERTOS, SERVICIOS CONEXOS Y AUXILIARES DE ESTADO DE MÉXICO (SAASCAEM)	ESTATAL
4	CABO SAN LUCAS	BAJA CALIFORNIA SUR	CABO SAN LUCAS	AEROPUERTO CABO SAN LUCAS INTERNACIONAL, S.A. DE C.V.	PARTICULAR
5	CAMPECHE	CAMPECHE	CAMPECHE	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
6	CANCÚN	QUINTANA ROO	CANCÚN	AEROPUERTO DE CANCÚN, S.A. DE C.V.	ASUR
7	CELAYA	GUANAJUATO	CELAYA	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN AEROPUERTO DE CELAYA, A.C.	PARTICULAR

8	CHETUMAL	QUINTANA ROO	CHETUMAL	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
9	CHICHEN ITZA	YUCATÁN	KAUA	AEROPUERTO DE CHICHEN ITZA DEL ESTADO DE YUCATÁN, S.A. DE C.V.	PARAESTATAL
10	CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	AEROPUERTO DE CHIHUAHUA, S.A. DE C.V.	OMA
11	CIUDAD ACUÑA	COAHUILA	CD. ACUÑA	ADMINISTRADORA COAHUILENSE DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE AÉREO, S.A. DE C.V. (ACITA)	PARAESTATAL
12	CIUDAD DEL CARMEN	CAMPECHE	CD. DEL CARMEN	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
13	CIUDAD JUÁREZ	CHIHUAHUA	CD. JUÁREZ	AEROPUERTO DE CIUDAD JUÁREZ, S.A. DE C.V.	OMA
14	CIUDAD OBREGÓN	SONORA	CD. OBREGÓN	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
15	CIUDAD VICTORIA	TAMAULIPAS	CD. VICTORIA	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
16	COLIMA	COLIMA	CUAUHTEMOC	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
17	CORDOBA	VERACRUZ	CORDOBA	H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE CORDOBA	MUNICIPAL
18	COZUMEL	QUINTANA ROO	COZUMEL	AEROPUERTO DE COZUMEL, S.A. DE C.V.	ASUR
19	CUERNAVACA	MORELOS	TEMIXCO	AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CUERNAVACA, S.A. DE C.V.	PARAESTATAL
20	CULIACÁN	SINALOA	CULIACAN	AEROPUERTO DE CULIACÁN, S.A. DE C.V.	OMA
21	DEL NORTE	NUEVO LEÓN	APODACA	SOCIEDAD COOPERATIVA DE CONSUMO DE SERVICIOS AÉREOS, A.D.N., S.C.L.	PARTICULAR
22	DURANGO	DURANGO	DURANGO	AEROPUERTO DE DURANGO, S.A. DE C.V.	OMA
23	ENSENADA	BAJA CALIFORNIA	ENSENADA	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	SEDENA
24	GUADALAJARA	JALISCO	TLAJOMULCO DE ZUÑIGA	AEROPUERTO DE GUADALAJARA, S.A. DE C.V.	GAP
25	GUANAJUATO	GUANAJUATO	SILAO	AEROPUERTO DEL BAJÍO, S.A. DE C.V.	GAP
26	GUAYMAS	SONORA	GUAYMAS	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
27	HERMOSILLO	SONORA	HERMOSILLO	AEROPUERTO DE HERMOSILLO, S.A. DE C.V.	GAP
28	HUATULCO	OAXACA	SANTA MARIA HUATULCO, OAX.	AEROPUERTO DE HUATULCO, S.A. DE C.V.	ASUR
29	IXTAPA ZIHUATANEJO	GUERRERO	ZIHUATANEJO	AEROPUERTO DE ZIHUATANEJO, S.A. DE C.V.	OMA
30	IXTEPEC	OAXACA	IXTEPEC	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL / AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA / SEDENA

31	JALAPA	VERACRUZ	XALAPA	SERVICIOS AÉREOS DE VERACRUZ, S.A. DE C.V.	PARAESTATAL
32	LA PAZ	BAJA CALIFORNIA SUR	LA PAZ	AEROPUERTO DE LA PAZ, S.A. DE C.V.	GAP
33	LÁZARO CÁRDENAS	MICHOACÁN	LAZARO CARDENAS	GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN	ESTATAL
34	LORETO	BAJA CALIFORNIA SUR	LORETO	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
35	LOS MOCHIS	SINALOA	LOS MOCHIS	AEROPUERTO DE LOS MOCHIS, S.A. DE C.V.	GAP
36	MANZANILLO	COLIMA	MANZANILLO	AEROPUERTO DE MANZANILLO, S.A. DE C.V.	GAP
37	MATAMOROS	TAMAULIPAS	MATAMOROS	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
38	MAZATLÁN	SINALOA	MAZATLAN	AEROPUERTO DE MAZATLÁN, S.A. DE C.V.	OMA
39	MÉRIDA	YUCATÁN	MERIDA	AEROPUERTO DE MÉRIDA, S.A. DE C.V.	ASUR
40	MEXICALI	BAJA CALIFORNIA	MEXICALI	AEROPUERTO DE MEXICALI, S.A. DE C.V.	GAP
41	MÉXICO	CIUDAD DE MEXICO	CIUDAD DE MÉXICO	AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, S.A. DE C.V. (AICM)	GAICM
42	MINATITLÁN	VERACRUZ	MINATITLAN	AEROPUERTO DE MINATITLÁN, S.A. DE C.V.	ASUR
43	MONCLOVA	COAHUILA	CD. FRONTERA	ADMINISTRADORA COAHUILENSE DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE AÉREO, S.A. DE C.V. (ACITA)	PARAESTATAL
44	MONTERREY	NUEVO LEÓN	APODACA	AEROPUERTO DE MONTERREY, S.A. DE C.V.	OMA
45	MORELIA	MICHOACÁN	ALVARO OBREGON	AEROPUERTO DE MORELIA, S.A. DE C.V.	GAP
46	NOGALES	SONORA	NOGALES	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
47	NUEVO LAREDO	TAMAULIPAS	NUEVO LAREDO	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
48	OAXACA	OAXACA	XOXOCOTLAN	AEROPUERTO DE OAXACA, S.A. DE C.V.	ASUR
49	PACHUCA	HIDALGO	PACHUCA DE SOTO	GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO	ESTATAL
50	PALENQUE	CHIAPAS	PALENQUE	SOCIEDAD OPERADORA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL ÁNGEL ALBINO CORZO, S.A. DE C.V. (SOAIAAC)	PARAESTATAL
51	PIEDRAS NEGRAS	COAHUILA	APODACA	ADMINISTRADORA COAHUILENSE DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE AÉREO, S.A. DE C.V. (ACITA)	PARAESTATAL
52	PLAYA DEL CARMEN	QUINTANA ROO	PLAYA DEL CARMEN	VIP SERVICIOS AÉREOS EJECUTIVOS, S.A. DE C.V.	PARTICULAR

53	POZA RICA	VERACRUZ	TIHUATLAN	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
54	PUEBLA	PUEBLA	HUEJOTZINGO	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
55	PUERTO ESCONDIDO	OAXACA	PUERTO ESCONDIDO	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
56	PUERTO PEÑASCO	SONORA	PUERTO PEÑASCO	AEROPUERTO INTERNACIONAL DEL MAR DE CORTÉS, S.A. DE C.V.	PARAESTATAL
57	PUERTO VALLARTA	JALISCO	PUERTO VALLARTA	AEROPUERTO DE PUERTO VALLARTA, S.A. DE C.V.	GAP
58	QUERÉTARO	QUERÉTARO	COLON QUERETARO	AEROPUERTO INTERCONTINENTAL DE QUERÉTARO, S.A. DE C.V.	PARAESTATAL
59	REYNOSA	TAMAULIPAS	REYNOSA	AEROPUERTO DE REYNOSA, S.A. DE C.V.	OMA
60	SALTILLO	COAHUILA	APODACA	ADMINISTRADORA COAHUILENSE DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE AÉREO, S.A. DE C.V. (ACITA)	PARAESTATAL
61	SAN FELIPE	BAJA CALIFORNIA	SAN FELIPE	ADMINISTRADORA DEL AERÓDROMO DE SAN FELIPE, S.A. DE C.V.	PARAESTATAL
62	SAN JOSÉ DEL CABO	BAJA CALIFORNIA SUR	SAN JOSE DEL CABO	AEROPUERTO DE SAN JOSÉ DEL CABO, S.A. DE C.V.	GAP
63	SAN LUIS POTOSÍ	SAN LUIS POTOSÍ	SAN LUIS POTOSI	AEROPUERTO DE SAN LUIS POTOSÍ, S.A. DE C.V.	OMA
64	TAMPICO	TAMAULIPAS	TAMPICO	AEROPUERTO DE TAMPICO, S.A. DE C.V.	OMA
65	TAMUÍN	SAN LUIS POTOSÍ	TAMUIN	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
66	TAPACHULA	CHIAPAS	TAPACHULA	AEROPUERTO DE TAPACHULA, S.A. DE C.V.	ASUR
67	TEHUACÁN	PUEBLA	TEHUACAN	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
68	TEPIC	NAYARIT	XALISCO	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
69	TIJUANA	BAJA CALIFORNIA	TIJUANA	AEROPUERTO DE TIJUANA, S.A. DE C.V.	GAP
70	TOLUCA	ESTADO DE MÉXICO	TOLUCA	ADMINISTRADORA MEXIQUENSE DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOLUCA, S.A. DE C.V. (AMAIT)	PARAESTATAL
71	TORREÓN	COAHUILA	TORREON	AEROPUERTO DE TORREÓN, S.A. DE C.V.	OMA
72	TUXTLA GUTIÉRREZ	CHIAPAS	CHIAPA DE CORZO	SOCIEDAD OPERADORA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL ÁNGEL ALBINO CORZO, S.A. DE C.V. (SOAIAAC)	PARAESTATAL
73	URUAPAN	MICHOACAN	URUAPAN	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	ASA
74	VERACRUZ	VERACRUZ	VERACRUZ	AEROPUERTO DE VERACRUZ, S.A. DE C.V.	ASUR
75	VILLAHERMOSA	TABASCO	DOS MONTES VILLAHERMOSA	AEROPUERTO DE VILLAHERMOSA, S.A. DE C.V.	ASUR

76	ZACATECAS	ZACATECAS	VICTOR ROSALES CALERA	AEROPUERTO DE ZACATECAS, S.A. DE C.V.	OMA
77	ZAMORA	MICHOACAN	ZAMORA	GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN	ESTATAL
78	SANTA LUCÍA	ESTADO DE MÉXICO	ZUMPANGO	AEROPUERTO INTERNACIONAL FELIPE ÁNGELES S.A. DE C.V.	AIFA

Sobre las entradas aéreas de visitantes extranjeros, por país de residencia a septiembre 2022, se puede encontrar que, durante enero de 2021 a septiembre de 2022, Estados Unidos, Canadá y Colombia se encuentran en los tres primeros lugares respectivamente.⁷

Entradas aéreas de visitantes extranjeros, por país de residencia a septiembre 2022

Llegada de Visitantes Extranjeros Vía Aérea por País de Residencia									
País de Residencia	Enero - Septiembre		Participación	Var %	País de Residencia	Septiembre		Participación	Var %
	2021	2022 P/				2021	2022 P/		
1 Estados Unidos	7,302,438	9,994,645	68.2%	36.9%	1 Estados Unidos	692,875	810,154	64.6%	16.9%
2 Canadá	110,766	1,027,907	7.0%	828.0%	2 Colombia	43,848	66,210	5.3%	51.0%
3 Colombia	231,139	569,837	3.9%	146.5%	3 Canadá	27,869	63,566	5.1%	128.1%
4 Reino Unido	36,705	412,224	2.8%	1023.1%	4 Reino Unido	2,713	43,455	3.5%	1501.7%
5 España	116,106	226,598	1.5%	95.2%	5 Perú	10,808	27,425	2.2%	153.7%
6 Argentina	49,116	210,300	1.4%	328.2%	6 España	18,003	26,468	2.1%	47.0%
7 Perú	69,070	205,991	1.4%	198.2%	7 Argentina	4,254	21,119	1.7%	396.5%
8 Brasil	200,140	205,751	1.4%	2.8%	8 Chile	9,308	18,031	1.4%	93.7%
9 Francia	72,636	185,974	1.3%	156.0%	9 Brasil	27,792	17,203	1.4%	-38.1%
10 Alemania	65,957	152,492	1.0%	131.2%	10 Costa Rica	10,454	15,356	1.2%	46.9%
11 Chile	50,005	145,534	1.0%	191.0%	11 Alemania	10,935	14,915	1.2%	36.4%
12 Costa Rica	63,415	114,487	0.8%	80.5%	12 Francia	8,288	10,725	0.9%	29.4%
13 Países Bajos (Holanda)	17,849	74,405	0.5%	316.9%	13 Guatemala	4,892	10,160	0.8%	107.7%
14 Guatemala	29,182	66,858	0.5%	129.1%	14 Países Bajos (Holanda)	2,715	6,315	0.5%	132.6%
15 Cuba	6,919	52,195	0.4%	654.4%	15 Israel	878	5,831	0.5%	564.1%
16 Italia	18,223	50,778	0.3%	178.6%	16 Portugal	1,968	5,186	0.4%	163.5%
17 Rusia	35,117	49,971	0.3%	42.3%	17 Cuba	1,612	5,076	0.4%	214.9%
18 Panamá	23,421	38,573	0.3%	64.7%	18 Ecuador	7,493	5,052	0.4%	-32.6%
19 Portugal	11,887	37,719	0.3%	217.3%	19 Panamá	3,745	5,051	0.4%	34.9%
20 Ucrania	12,195	37,691	0.3%	209.1%	20 Italia	2,428	4,772	0.4%	96.5%
21 Polonia	31,726	37,201	0.3%	17.3%	21 El Salvador	1,938	4,295	0.3%	121.6%
22 Suiza	24,648	35,258	0.2%	43.0%	22 Rusia	6,471	3,430	0.3%	-47.0%
23 Ecuador	111,479	34,491	0.2%	-69.1%	23 Uruguay	3,450	3,325	0.3%	-3.6%
24 Venezuela	86,365	34,061	0.2%	-60.6%	24 Bolivia	2,007	3,074	0.2%	53.2%
25 Bélgica	7,093	33,067	0.2%	366.2%	25 India	11,178	2,866	0.2%	-74.4%
Otros y No especificados	317,241	616,166	4.2%	94.2%	Otros y No especificados	52,100	54,349	4.3%	4.3%
Total	9,100,838	14,650,174	100.0%	61.0%	Total	970,022	1,253,409	100.0%	29.2%

⁷ Secretaria de Turismo. Análisis Integral del Turismo. Entradas aéreas de visitantes extranjeros por país de residencia y aeropuerto. Disponible en: <https://bit.ly/3Uqm06e> Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2022.

En cuanto a las entradas aéreas de visitantes extranjeros, por aeropuerto a septiembre 2022, se puede encontrar que, durante enero de 2021 a septiembre de 2022, Cancún, Ciudad de México y Los Cabos ocupan los tres primeros lugares.⁸

Entradas aéreas de visitantes extranjeros, por aeropuerto a septiembre 2022

Llegada de Visitantes Extranjeros Vía Aérea por Aeropuerto									
Aeropuerto	Enero - Septiembre		Participación	Var %	Aeropuerto	Septiembre		Participación	Var %
	2021	2022 ^{8/}				2021	2022 ^{8/}		
1 Cancún, Q. Roo	4,301,108	7,008,638	47.8%	62.9%	1 Cancún, Q. Roo	442,333	584,257	46.6%	32.1%
2 Ciudad de México (AICM)	1,559,918	2,804,544	19.1%	79.8%	2 Ciudad de México (AICM)	215,537	288,926	23.1%	34.0%
3 Los Cabos, B.C.S.	1,175,250	1,584,617	10.8%	34.8%	3 Los Cabos, B.C.S.	115,689	122,247	9.8%	5.7%
4 Puerto Vallarta, Jal.	656,987	1,181,891	8.1%	79.9%	4 Guadalajara, Jal.	66,891	81,486	6.5%	21.8%
5 Guadalajara, Jal.	614,266	824,277	5.6%	34.2%	5 Puerto Vallarta, Jal.	53,002	71,802	5.7%	35.5%
6 Cozumel, Q. Roo	127,808	179,124	1.2%	40.2%	6 Monterrey, N.L.	11,317	18,051	1.4%	59.5%
7 Monterrey, N.L.	84,179	166,739	1.1%	98.1%	7 Silao, Gto.	11,039	14,445	1.2%	30.9%
8 Silao, Gto.	99,999	141,829	1.0%	41.8%	8 Cozumel, Q. Roo	7,492	10,193	0.8%	36.1%
9 Morelia, Mich.	71,287	96,690	0.7%	35.6%	9 Morelia, Mich.	7,375	9,878	0.8%	33.9%
10 Querétaro, Qro.	44,101	74,555	0.5%	69.1%	10 Querétaro, Qro.	5,461	8,420	0.7%	54.2%
11 Mazatlán, Sin.	34,314	74,397	0.5%	116.8%	11 Aguascalientes, Ags.	3,805	4,366	0.3%	14.7%
12 Zihuatanejo, Gro.	22,683	56,152	0.4%	147.6%	12 Oaxaca, Oax.	2,217	4,254	0.3%	91.9%
13 Mérida, Yuc.	25,717	44,281	0.3%	72.2%	13 Mérida, Yuc.	2,921	4,198	0.3%	43.7%
14 Aguascalientes, Ags.	36,230	42,039	0.3%	16.0%	14 Mazatlán, Sin.	2,388	4,141	0.3%	73.4%
15 Oaxaca, Oax.	20,257	41,870	0.3%	106.7%	15 San Luis Potosí, S.L.P.	2,898	3,640	0.3%	25.6%
16 San Luis Potosí, S.L.P.	26,034	38,978	0.3%	49.7%	16 Zacatecas, Zac.	2,816	3,310	0.3%	17.5%
17 Zacatecas, Zac.	24,242	31,797	0.2%	31.2%	17 Chihuahua, Chih.	1,365	2,659	0.2%	94.8%
18 Loreto, B.C.S.	16,800	28,171	0.2%	67.7%	18 Durango, Dgo.	1,608	2,093	0.2%	30.2%
19 Huatulco, Oax.	4,507	24,704	0.2%	448.1%	19 Loreto, B.C.S.	1,233	1,509	0.1%	22.4%
20 Chihuahua, Chih.	13,654	23,669	0.2%	73.3%	20 Zihuatanejo, Gro.	790	1,245	0.1%	57.6%
21 Durango, Dgo.	17,032	19,508	0.1%	14.5%	21 Felipe Ángeles (AIFA), Edo. Mex.	N.d.	992	0.1%	N.c.
22 Cabo San Lucas, B.C.S.	14,748	17,279	0.1%	17.2%	22 Veracruz, Ver.	893	913	0.1%	2.2%
23 Manzanillo, Col.	9,164	16,456	0.1%	79.6%	23 Hermosillo, Son.	622	898	0.1%	44.4%
24 Hermosillo, Son.	7,555	11,281	0.1%	49.3%	24 Torreón, Coah.	699	828	0.1%	18.5%
25 Acapulco, Gro.	6,372	11,214	0.1%	76.0%	25 Tampico, Tamps.	582	815	0.1%	40.0%
Otros y No especificados	86,626	105,474	0.7%	21.8%	Otros y No especificados	9,049	7,843	0.6%	-13.3%
Total	9,100,838	14,650,174	100.0%	61.0%	Total	970,022	1,253,409	100.0%	29.2%

Sobre las entradas aéreas de visitantes extranjeros por nacionalidad a septiembre 2022,⁹ durante el periodo de enero de 2021 a septiembre de 2022, Estados Unidos, Canadá y Colombia ocupan los tres primeros lugares con 7,167,750 y 9,712,050, 129,612 y 1,096,055, y 273,081 y 632,134, respectivamente.

⁸ Idem.

⁹ Secretaria de Turismo. Análisis Integral del Turismo. Visitantes internacionales por vía aérea por principal nacionalidad. Disponible en: <https://bit.ly/2As2JLV> Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2022.

Entradas aéreas de visitantes extranjeros por nacionalidad a septiembre 2022

Llegada de Visitantes Extranjeros Vía Aérea por País de Nacionalidad									
País de Nacionalidad	Enero - Septiembre		Participación	Var %	País de Nacionalidad	Septiembre		Participación	Var %
	2021	2022 ^{R/}				2021	2022 ^{R/}		
1 Estados Unidos	7,167,750	9,712,050	64.5%	35.5%	1 Estados Unidos	678,447	787,021	60.4%	16.0%
2 Canadá	129,612	1,096,055	7.3%	745.6%	2 Colombia	49,057	72,929	5.6%	48.7%
3 Colombia	273,081	632,134	4.2%	131.5%	3 Canadá	29,413	66,121	5.1%	124.8%
4 Reino Unido	51,311	430,735	2.9%	739.5%	4 Reino Unido	4,343	44,573	3.4%	926.3%
5 España	143,443	273,710	1.8%	90.8%	5 España	21,302	31,813	2.4%	49.3%
6 Argentina	66,882	238,934	1.6%	257.2%	6 Perú	11,865	29,234	2.2%	146.4%
7 Brasil	220,388	232,639	1.5%	5.6%	7 Argentina	6,117	24,587	1.9%	301.9%
8 Perú	78,209	222,805	1.5%	184.9%	8 Brasil	29,919	19,870	1.5%	-33.6%
9 Francia	90,033	213,609	1.4%	137.3%	9 Chile	7,978	17,885	1.4%	124.2%
10 Alemania	78,095	171,673	1.1%	119.8%	10 Alemania	12,212	17,049	1.3%	39.6%
11 Chile	48,464	147,675	1.0%	204.7%	11 Costa Rica	10,756	15,637	1.2%	45.4%
12 Costa Rica	66,349	118,265	0.8%	78.2%	12 Francia	10,232	13,146	1.0%	28.5%
13 Cuba	39,607	88,948	0.6%	124.6%	13 Guatemala	5,605	11,197	0.9%	99.8%
14 Italia	37,974	83,009	0.6%	118.6%	14 Cuba	5,896	9,205	0.7%	56.1%
15 Países Bajos (Holanda)	21,619	82,040	0.5%	279.5%	15 Italia	4,823	8,114	0.6%	68.2%
16 Guatemala	36,402	78,387	0.5%	115.3%	16 India	15,444	7,867	0.6%	-49.1%
17 India	61,003	70,814	0.5%	16.1%	17 Países Bajos (Holanda)	3,147	7,005	0.5%	122.6%
18 Venezuela	114,509	66,561	0.4%	-41.9%	18 Israel	1,346	6,649	0.5%	394.0%
19 Rusia	41,333	59,229	0.4%	43.3%	19 China	2,217	6,284	0.5%	183.4%
20 China	16,519	52,720	0.4%	219.1%	20 Portugal	2,429	5,982	0.5%	146.3%
21 El Salvador	20,671	47,595	0.3%	130.3%	21 El Salvador	3,133	5,903	0.5%	88.4%
22 Polonia	38,023	46,376	0.3%	22.0%	22 Ecuador	8,070	5,838	0.4%	-27.7%
23 Portugal	15,869	45,154	0.3%	184.5%	23 Venezuela	17,155	5,328	0.4%	-68.9%
24 Ucrania	17,732	44,774	0.3%	152.5%	24 Corea, Rep. (Sur)	2,463	4,747	0.4%	92.7%
25 Ecuador	117,328	42,449	0.3%	-63.8%	25 Panamá	3,208	4,595	0.4%	43.2%
Otros y No especificados	361,670	760,730	5.1%	110.3%	Otros y No especificados	55,978	73,460	5.6%	31.2%
Total	9,353,876	15,059,070	100.0%	61.0%	Total	1,002,555	1,302,039	100.0%	29.9%

Por lo que se refiere a la llegada de Visitantes Extranjeros Vía Aérea por Aeropuerto a septiembre 2022,¹⁰ durante el periodo de enero de 2021 a septiembre de 2022, Cancún, Ciudad de México y Los Cabos ocupan los tres primeros lugares, en donde en 2022 Cancún superó la cifra del año pasado con 7,075,092, seguida de la Ciudad de México con 3,050,414 y Los Cabos con 1,601,929.

¹⁰ Idem.

Llegada de Visitantes Extranjeros Vía Aérea por Aeropuerto a septiembre 2022

Llegada de Visitantes Extranjeros Vía Aérea por Aeropuerto									
Aeropuerto	Enero - Septiembre		Participación	Var %	Aeropuerto	Septiembre		Participación	Var %
	2021	2022 ^{p/}	2022	2022-2021		2021	2022 ^{p/}	2022	2022-2021
1 Cancún, Q. Roo	4,331,550	7,075,092	47.0%	63.3%	1 Cancún, Q. Roo	446,842	593,099	45.6%	32.7%
2 Ciudad de México (AICM)	1,718,728	3,050,414	20.3%	77.5%	2 Ciudad de México (AICM)	235,313	317,045	24.3%	34.7%
3 Los Cabos, B.C.S.	1,187,039	1,601,929	10.6%	35.0%	3 Los Cabos, B.C.S.	117,205	124,050	9.5%	5.8%
4 Puerto Vallarta, Jal.	668,481	1,200,119	8.0%	79.5%	4 Guadalajara, Jal.	68,533	83,626	6.4%	22.0%
5 Guadalajara, Jal.	626,400	841,242	5.6%	34.3%	5 Puerto Vallarta, Jal.	54,608	74,169	5.7%	35.8%
6 Cozumel, Q. Roo	129,425	181,529	1.2%	40.3%	6 Monterrey, N.L.	12,224	19,288	1.5%	57.8%
7 Monterrey, N.L.	91,924	178,162	1.2%	93.8%	7 Silao, Gto.	11,528	15,084	1.2%	30.8%
8 Silao, Gto.	103,455	146,410	1.0%	41.5%	8 Cozumel, Q. Roo	7,709	10,472	0.8%	35.8%
9 Morelia, Mich.	71,502	97,068	0.6%	35.8%	9 Morelia, Mich.	7,409	9,942	0.8%	34.2%
10 Querétaro, Qro.	47,996	79,835	0.5%	66.3%	10 Querétaro, Qro.	5,971	9,143	0.7%	53.1%
11 Mazatlán, Sin.	35,455	76,316	0.5%	115.2%	11 Mérida, Yuc.	3,352	5,249	0.4%	56.6%
12 Zihuatanejo, Gro.	23,269	56,988	0.4%	144.9%	12 Aguascalientes, Ags.	3,927	4,489	0.3%	14.3%
13 Mérida, Yuc.	28,912	52,175	0.3%	80.5%	13 Oaxaca, Oax.	2,296	4,360	0.3%	89.9%
14 Aguascalientes, Ags.	37,093	42,931	0.3%	15.7%	14 Mazatlán, Sin.	2,518	4,340	0.3%	72.4%
15 Oaxaca, Oax.	20,817	42,676	0.3%	105.0%	15 San Luis Potosí, S.L.P.	2,977	3,785	0.3%	27.1%
16 San Luis Potosí, S.L.P.	26,688	40,111	0.3%	50.3%	16 Zacatecas, Zac.	2,823	3,315	0.3%	17.4%
17 Zacatecas, Zac.	24,287	31,862	0.2%	31.2%	17 Chihuahua, Chih.	1,395	2,683	0.2%	92.3%
18 Loreto, B.C.S.	17,539	29,324	0.2%	67.2%	18 Durango, Dgo.	1,614	2,106	0.2%	30.5%
19 Huatulco, Oax.	4,620	24,907	0.2%	439.1%	19 Loreto, B.C.S.	1,301	1,622	0.1%	24.7%
20 Chihuahua, Chih.	13,919	23,914	0.2%	71.8%	20 Zihuatanejo, Gro.	838	1,304	0.1%	55.6%
21 Durango, Dgo.	17,107	19,575	0.1%	14.4%	21 Felipe Ángeles (AIFA), Edo. Mex.	N.d.	1,257	0.1%	N.c.
22 Cabo San Lucas, B.C.S.	15,040	17,609	0.1%	17.1%	22 Hermosillo, Son.	663	939	0.1%	41.6%
23 Manzanillo, Col.	9,476	16,989	0.1%	79.3%	23 Veracruz, Ver.	918	938	0.1%	2.2%
24 Hermosillo, Son.	7,881	11,673	0.1%	48.1%	24 Torreón, Coah.	734	851	0.1%	15.9%
25 Acapulco, Gro.	6,467	11,307	0.1%	74.8%	25 Tampico, Tamps.	630	837	0.1%	32.9%
Otros y No especificados	88,806	108,913	0.7%	22.6%	Otros y No especificados	9,227	8,046	0.6%	-12.8%
Total	9,353,876	15,059,070	100.0%	61.0%	Total	1,002,555	1,302,039	100.0%	29.9%

En cuanto a las llegadas por de pasajeros¹¹ durante el 2021 fue de 49,945,503 y hasta octubre de 2022 es de 67,950,684.

Llegadas por Aeropuerto (Flujo de pasajeros y vuelos)

Indicador	Enero - Octubre		Var.
	2021	2022 ^{p/}	%
Total de llegadas de pasajeros*	49,945,503	67,950,684	36.0%

*Incluye pasajeros en vuelos nacionales e internacionales

¹¹ Secretaria de Turismo. Análisis Integral del Turismo. Actividades Aeroportuarias. Llegadas por Aeropuerto (Flujo de pasajeros y vuelos). Disponible en: <https://bit.ly/3GZtE4v> Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2022.

Llegada total de pasajeros por aeropuerto								
Aeropuerto*	Enero - Octubre			Diferencia		Variación porcentual		
	2020	2021	2022 ^{P/}	2022-2020	2022-2021	2022-2020	2022-2021	
1 Ciudad de México	8,804,636	14,086,700	19,392,563	10,587,927	5,305,863	120.3%	37.7%	
2 Cancún, Q. Roo.	4,644,631	8,743,914	12,283,043	7,638,412	3,539,129	164.5%	40.5%	
3 Guadalajara, Jal.	3,128,554	4,774,354	6,199,799	3,071,245	1,425,445	98.2%	29.9%	
4 Tijuana, B.C.	2,537,402	4,011,936	5,270,464	2,733,062	1,258,528	107.7%	31.4%	
5 Monterrey, N.L.	2,007,676	3,284,271	4,461,925	2,454,249	1,177,654	122.2%	35.9%	
6 Los Cabos, B.C.S.	1,144,970	2,176,098	2,841,032	1,696,062	664,934	148.1%	30.6%	
7 Puerto Vallarta, Jal.	967,403	1,519,579	2,421,221	1,453,818	901,642	150.3%	59.3%	
8 Mérida, Yuc.	509,981	800,918	1,217,604	707,623	416,686	138.8%	52.0%	
9 León, Gto. (Bajío)	522,579	824,665	1,009,387	486,808	184,722	93.2%	22.4%	
10 Culiacán, Sin.	524,780	771,119	968,696	443,916	197,577	84.6%	25.6%	
11 Ciudad Juárez, Chih.	329,305	616,909	869,283	539,978	252,374	164.0%	40.9%	
12 Hermosillo, Son.	387,361	608,623	827,350	439,989	218,727	113.6%	35.9%	
13 Chihuahua, Chih.	326,978	530,510	705,622	378,644	175,112	115.8%	33.0%	
14 Tuxtla Cutiérrez, Chis.	285,917	449,849	610,631	324,714	160,782	113.6%	35.7%	
15 Mexicali, B.C.	279,009	468,645	580,118	301,109	111,473	107.9%	23.8%	
16 Mazatlán, Sin.	280,991	428,629	578,163	297,172	149,534	105.8%	34.9%	
17 Veracruz, Ver.	272,660	425,459	525,806	253,146	100,347	92.8%	23.6%	
18 Oaxaca, Oax.	226,886	348,940	507,828	280,942	158,888	123.8%	45.5%	
19 Villahermosa, Tab.	242,429	389,252	475,167	232,738	85,915	96.0%	22.1%	
20 Morelia, Mich.	229,677	359,119	448,620	218,943	89,501	95.3%	24.9%	
21 Querétaro, Qro.	195,119	311,110	446,367	251,248	135,257	128.8%	43.5%	
22 La Paz, B.C.S.	215,003	358,560	442,193	227,190	83,633	105.7%	23.3%	
23 Bahías de Huatulco, Oax.	155,064	257,029	386,730	231,666	129,701	149.4%	50.5%	
24 Aguascalientes, Ags.	178,936	304,331	375,695	196,759	71,364	110.0%	23.4%	
25 Acapulco, Gro.	142,851	251,776	324,093	181,242	72,317	126.9%	28.7%	
26 Puebla, Pue.	141,663	212,633	311,203	169,540	98,570	119.7%	46.4%	
27 Puerto Escondido, Oax.	90,707	195,769	275,052	184,345	79,283	203.2%	40.5%	
28 Torreón, Coah.	126,172	212,060	272,970	146,798	60,910	116.3%	28.7%	
29 Cozumel, Q. Roo.	102,462	206,552	270,689	168,227	64,137	164.2%	31.1%	
30 San Luis Potosí, S.L.P.	114,124	199,207	251,966	137,842	52,759	120.8%	26.5%	
Resto de aeropuertos	1,196,680	1,816,987	2,399,404	1,202,724	582,417	100.5%	32.1%	
Total	30,312,606	49,945,503	67,950,684	37,638,078	18,005,181	124.2%	36.0%	

Sobre el flujo de pasajeros en vuelos nacionales¹² de enero a octubre de 2021 a 2022, fue de 35,395,376 y 46,542,424 respectivamente.

Flujo de pasajeros aéreos por aerolínea			
Indicador	Enero-Octubre		Variación
	2021	2022 ^{P/}	2022-2021
Pasajeros en vuelos nacionales	35,395,376	46,542,424	31.5%

¹² Secretaría de Turismo. Análisis Integral del Turismo. Actividades Aeroportuarias. Flujo de pasajeros aéreos por aerolínea. Disponible en: <https://bit.ly/3FsxYIF> Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2022.

Pasajeros transportados en vuelos nacionales por principales aerolíneas mexicanas								
Empresa	Enero-Octubre		Variación	Participación	Octubre		Variación	Participación
	2021	2022 ^{p/}	2022-2021	2022	2021	2022 ^{p/}	2022-2021	2022
1 Volaris (Concesionaria Vuela Cia de Aviación)	14,494,111	19,224,359	32.6%	41.3%	1,716,009	2,090,696	21.8%	40.4%
2 Vivaaerobus (Aeroenlaces)	9,968,238	14,048,619	40.9%	30.2%	1,189,783	1,564,830	31.5%	30.2%
3 Aeroméxico (Aerovías de México)	5,479,608	8,036,254	46.7%	17.3%	682,470	976,889	43.1%	18.9%
4 Aeroméxico Connect (Aerolitoral)	4,381,860	4,168,055	-4.9%	9.0%	451,516	455,200	0.8%	8.8%
5 Magnicharters (Grupo Aéreo Monterrey)	400,476	346,244	-13.5%	0.7%	37,148	26,545	-28.5%	0.5%
6 Aeromar	318,922	315,207	-1.2%	0.7%	36,954	28,640	-22.5%	0.6%
7 Transportes Aéreos Regionales (TAR)	223,060	285,966	28.2%	0.6%	31,649	26,165	-17.3%	0.5%
8 Aéreo Calafia	129,101	117,720	-8.8%	0.3%	14,115	11,560	-18.1%	0.2%
TOTAL	35,395,376	46,542,424	31.5%	100.0%	4,159,644	5,180,525	24.5%	100.0%

Pasajeros transportados en vuelos internacionales por principales aerolíneas¹³ de enero a octubre de 2021 a 2022, fue de 27,961,342 y 40,872,826 respectivamente.

Pasajeros en vuelos internacionales			
Indicador	Enero-Octubre		Variación
	2021	2022 ^{p/}	2022-2021
Pasajeros en vuelos internacionales	27,961,342	40,872,826	46.2%

Pasajeros transportados en vuelos internacionales por principales aerolíneas								
Aerolíneas	Enero-Octubre		Variación	Participación	Octubre		Variación	Participación
	2021	2022 ^{p/}	2022-2021	2022	2021	2022 ^{p/}	2022-2021	2022
Total Mexicanas	7,895,281	10,835,955	37.2%	26.5%	979,235	1,133,724	15.8%	29.1%
Aeroméxico (Aerovías de México)	2,752,969	4,577,634	66.3%	11.2%	351,831	460,043	30.8%	11.8%
Volaris (Concesionaria Vuela Cia de Aviación)	3,127,589	3,857,555	23.3%	9.4%	382,403	421,766	10.3%	10.8%
Vivaerobus (Aeroenlaces)	1,449,717	1,667,026	15.0%	4.1%	173,904	171,640	-1.3%	4.4%
Aeroméxico Connect (Aerolitoral)	477,923	598,992	25.3%	1.5%	58,882	69,945	18.8%	1.8%
Magnicharters (Grupo Aéreo Monterrey)	14,588	100,194	586.8%	0.2%	2,775	6,906	148.9%	0.2%
Aeromar	72,495	34,554	-52.3%	0.1%	9,440	3,424	-63.7%	0.1%
Resto	0	0	0.0%	0.0%	0	0	0.0%	0.0%
Total Estadounidenses	16,904,771	21,398,960	26.6%	52.4%	1,782,743	1,873,183	5.1%	48.1%
American Airlines	4,282,437	6,000,240	40.1%	14.7%	441,308	600,821	36.1%	15.4%
United Airlines, Inc.	3,707,164	4,372,882	18.0%	10.7%	401,892	409,368	1.9%	10.5%
Delta Airlines	2,771,824	3,139,483	13.3%	7.7%	268,896	238,238	-11.4%	6.1%
Southwest Airlines	1,521,234	1,927,811	26.7%	4.7%	161,181	158,078	-1.9%	4.1%
Alaska Airlines	1,134,482	1,456,862	28.4%	3.6%	142,593	123,116	-13.7%	3.2%
Jet Blue Air (Jet Blue Airways Corporation)	876,033	1,120,860	27.9%	2.7%	109,019	93,821	-13.9%	2.4%
Frontier	544,355	1,071,785	96.9%	2.6%	54,956	72,152	31.3%	1.9%
Spirit Airlines	700,631	1,060,986	51.4%	2.6%	76,878	98,445	28.1%	2.5%
Mesa Airlines (Mesa Airlines, Inc.)	427,719	374,250	-12.5%	0.9%	53,728	29,875	-44.4%	0.8%
Sun Country (Mn Airlines)**	207,892	316,875	52.4%	0.8%	3,068	3,760	22.6%	0.1%
Resto	731,000	556,926	-23.8%	1.4%	69,224	45,509	-34.3%	1.2%
Total Canadienses	243,802	1,791,515	634.8%	4.4%	85,390	159,407	86.7%	4.1%
West Jet (Westjet Airlines Ltd)	80,424	685,378	752.2%	1.7%	35,854	51,842	44.6%	1.3%
Sunwing (Sunwing Airlines)	39,654	465,930	1075.0%	1.1%	18,118	44,074	143.3%	1.1%
Air Transat (Transat A. T.)	21,947	273,350	1145.5%	0.7%	7,464	17,980	140.9%	0.5%
Air Canada	97,419	250,575	157.2%	0.6%	22,166	31,957	44.2%	0.8%
Resto	4,358	116,282	2568.2%	0.3%	1,788	13,554	658.1%	0.3%
Total Europeas	1,265,030	3,279,267	159.2%	8.0%	187,706	325,886	73.6%	8.4%

¹³ Idem.

Tui Airways (Thomson Fly Limited)*	4,643	548,071	11704.2%	1.3%	4,643	61,536	1225.3%	1.6%
Iberia (Iberia Líneas Aéreas de España)	207,270	445,439	114.9%	1.1%	33,196	53,804	62.1%	1.4%
Air France (Société Air France)	206,721	428,766	107.4%	1.0%	29,419	36,558	24.3%	0.9%
British Airways	58,589	280,359	378.5%	0.7%	6,823	28,272	314.4%	0.7%
Turkish Airlines	115,853	220,089	90.0%	0.5%	15,656	22,706	45.0%	0.6%
Lufthansa (Deutsche Lufthansa AG)	205,820	203,253	-1.2%	0.5%	25,870	21,304	-17.6%	0.5%
K L M (Royal Dutch Airlines)	105,086	189,621	80.4%	0.5%	14,346	19,296	34.5%	0.5%
Evelop Airlines	69,676	138,111	98.2%	0.3%	11,131	10,103	-9.2%	0.3%
Condor	52,236	113,905	118.1%	0.3%	11,035	9,473	-14.2%	0.2%
Eurowings Discover	0	106,123	N.c.	0.3%	0	11,680	N.c.	0.3%
Resto	239,136	605,530	153.2%	1.5%	35,587	51,154	43.7%	1.3%
Total Centro y Sudamericanas	1,596,646	3,364,623	110.7%	8.2%	254,840	370,538	45.4%	9.5%
Copa (Compañía Panameña de Aviación)	811,822	1,083,915	33.5%	2.7%	126,197	117,485	-6.9%	3.0%
Avianca (Aerovías del Continente Americano)	170,559	617,653	262.1%	1.5%	31,624	61,745	95.2%	1.6%
Lanperu	116,942	335,878	187.2%	0.8%	21,337	41,789	95.9%	1.1%
Viva Air Colombia	59,483	276,140	364.2%	0.7%	14,709	30,982	110.6%	0.8%
Volaris (Concesionaria Vuela Cia de Aviación)***	112,735	244,801	117.1%	0.6%	14,532	31,165	114.5%	0.8%
Aerorepública	138,013	210,134	52.3%	0.5%	20,643	21,559	4.4%	0.6%
Lan Chile Airlines (Línea Aérea Nacional De Chile)	16,393	108,647	562.8%	0.3%	6,356	12,187	91.7%	0.3%
Lacsa (Líneas Aéreas Costarricenses)	268	94,782	35266.4%	0.2%	0	8,724	N.c.	0.2%
TAM Linhas Aereas	71,348	88,369	23.9%	0.2%	12,283	11,384	-7.3%	0.3%
SKY Airline Perú	10,784	70,973	558.1%	0.2%	950	9,781	929.6%	0.3%
Resto	88,299	233,331	164.3%	0.6%	6,209	23,737	282.3%	0.6%
Total Asiáticas	55,812	202,506	262.8%	0.5%	10,883	28,736	164.0%	0.7%
Emirates Arabes	32,747	147,126	349.3%	0.4%	8,601	20,723	140.9%	0.5%
All Nippon Airways LTD	23,065	55,380	140.1%	0.1%	2,282	8,013	251.1%	0.2%
Resto	0	0	0.0%	0.0%	0	0	0.0%	0.0%
TOTAL	27,961,342	40,872,826	46.2%	100.0%	3,300,797	3,891,474	17.9%	100.0%

2. Experiencias y Acuerdos Internacionales

El transporte y traslado aéreo tiene una gran importancia socioeconómica, reflejada en el peso de la industria como un elemento sustancial de integración y desarrollo a nivel nacional y territorial, así mismo, se ha convertido en un factor determinante de las relaciones internacionales como instrumento de política internacional y valor estratégico y como un colaborador decisivo de la industria turística.

El carácter internacional del transporte aéreo presenta un marco legal que define un conjunto de normas mínimas comunes para todos los países.

Existen diferentes acuerdos internacionales creados para regular las políticas de navegación aérea, el primero de ellos fue el Convenio de Aviación Civil Internacional, o “Convenio de Chicago”¹⁴ de 1944, que establece los principios básicos para el transporte internacional aéreo, promueve la cooperación y contribuye a “crear y preservar la amistad y el entendimiento entre las naciones y

¹⁴ Firmado el 7 de diciembre de 1944, entró en vigor el 4 de abril de 1947, es la fuente principal de derecho público aeronáutico actual,

los pueblos del mundo”. Su objetivo principal establece que la aviación internacional debe de desarrollarse... “de manera segura y ordenada y que los servicios de transporte aéreo deben establecerse sobre una base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico”.¹⁵

En el marco de este convenio y con el fin de vigilar y revisar su cumplimiento, fue creada la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), como una agencia especializada de las Naciones Unidas y organización gubernamental internacional relacionada con la aviación, cuyo mandato principal es ayudar a los Estados a obtener el mayor nivel de “uniformidad en la reglamentación, normas, procedimientos y organización de la aviación civil”.¹⁶

El Convenio dispone que todo Estado contratante establecerá las tasas por Derechos Aeroportuarios o Servicios de Navegación Aérea publicándose con antelación y aplicándose a todos por igual.

Las tarifas de uso de aeropuertos son establecidas por los gobiernos de cada país, su costo se define con base, entre otros, al precio de mano de obra, insumos y recursos tecnológicos. La mayor parte de este cargo se destina al gobierno, no obstante, los gastos que realiza el aeropuerto, como pagar a los proveedores de rampa, los despachadores de maletas y más, pueden provocar un desbalance entre lo que cobra e invierte y las necesidades de distribución del aeropuerto.

Al respecto, la OACI se ha encargado de evitar la imposición de cargas onerosas a manera de impuestos, cargos a usuarios, requerimientos de seguros y similares por parte de los países a las aerolíneas internacionales, de tal manera que los beneficios de transporte aéreo se extiendan a los Estados que obtienen la prestación del servicio de la manera más asequible posible.

El 24 de febrero de 1999, la resolución del Consejo relativa a los impuestos sobre el transporte aéreo internacional, resolvió que “cada Estado contratante reducirá en el máximo grado posible y tratará de eliminar, tan pronto como lo permita su situación económica, toda forma de imposición sobre la venta o el uso del transporte aéreo internacional, incluso los impuestos sobre los ingresos brutos de los

¹⁵ Organización de Aviación Civil Internacional. Historia de la OACI y el Convenio de Chicago. Disponible en: <https://bit.ly/3P1x7l3>. Fecha de Consulta: 01 de diciembre de 2022.

¹⁶ Ídem

explotadores y los impuestos recaudados directamente de los pasajeros o expedidores”¹⁷.

Por otro lado, se encuentra la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), integrada por empresas de transporte aéreo que operan vuelos regulares a nivel internacional bajo banderas de países elegibles para ser miembros de la OACI. Entre sus objetivos está el lograr un transporte aéreo seguro, regular y económico para el beneficio de los pueblos del mundo.

Durante la 78ª Asamblea General de la IATA, celebrada en junio de 2022, se planteó un tipo de colaboración entre líneas y aeropuertos consistente en dividir el riesgo, es decir, que cuando todo vaya bien todos ganen y, ante situaciones de crisis, las pérdidas sean equitativas.

Durante esta conferencia, se dijo que el 80% de los aeropuertos del mundo, equivalentes al 96% del tráfico aéreo, insistieron a las aerolíneas considerar la reducción de costos, para atenderlas necesidades a corto y largo plazo, dado que, dentro de la industria nada funciona si no hay pasajeros.

A este respecto, de acuerdo con el Barómetro del Turismo Mundial de la Organización Mundial del Turismo (OMT)¹⁸, se dio una robusta recuperación del turismo alcanzando al 65% de los niveles anteriores a la pandemia de la COVID-19. El documento indica que 700 millones de turistas realizaron viajes internacionales entre enero y septiembre de 2022, más del doble (133%) que lo registrado en el mismo periodo de 2021.

La agenda de desarrollo del turismo mantiene una relación ligada a la agenda del transporte aéreo, sobre todo si se considera que el turismo no solo es el principal usuario final del transporte aéreo, sino que además ofrece oportunidades de crecimiento económico y desarrollo para los países. El sector aéreo y el turístico mantienen una colaboración estrecha y han trabajado para contar con cuotas adecuadas que correspondan a las oportunidades globales de crecimiento.

¹⁷ OACI. Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional, 3ª Edición, 2000. P.5. Disponible en: <https://bit.ly/3Bjufuf> Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

¹⁸ WTO. Word Tourism Barometer, Vol 20. 6 de noviembre, 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3F21FPk>. Fecha de consulta 01 de diciembre de 2022.

Como se mencionó con anterioridad, una tasa aeroportuaria es un impuesto que se cobra a los pasajeros por hacer uso de las instalaciones del aeropuerto y suele estar incluida en el precio del billete de avión. Estos impuestos aeroportuarios van desde los gubernamentales hasta cargos por combustible y tarifas por ruidos dañinos. El monto de la tasa aeroportuaria aplicado al boleto depende de varios factores, si el vuelo es internacional, generalmente la tasa es más alta que la nacional.

La mayoría de las personas cuando pierden un vuelo nacional o internacional, creen que perdieron también el costo del billete, pero no es así, la mayoría de los países cuenta con una legislación que obliga a las aerolíneas a restituir las tasas aeroportuarias a los clientes que no hicieron uso de su vuelo.

En la Unión Europea, por ejemplo, se cuenta con el Reglamento (CE) n° 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de febrero de 2004¹⁹, a través de los cuales, se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de negativa de embarque cancelación, gran retraso de vuelos y cambios de clase.

En España, cuando un pasajero no ha utilizado el servicio contratado, puede solicitar a la compañía aérea la devolución de las tasas de acuerdo con la Ley 8/1989 del 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, artículo 12, que establece que “procederá la devolución de las tasas que se hubiera exigido, cuando se realice su hecho imposible por causas no imputables al sujeto pasivo”.²⁰

En el caso de Chile, de acuerdo con lo establecido en el artículo 133-C del Código Aeronáutico Chileno²¹, en caso de que no se llegue a realizar el viaje, las tasas de embarque, los cargos o derechos aeronáuticos pagados por el pasajero, le serán restituidos con o sin requerimiento de éste, en un plazo de 10 días hábiles a través del mismo medio utilizado para pagar el billete.

¹⁹ EuroLex, Access to European Union Law. Document 32004R0261. Reglamento (CE) n° 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n° 295/91 (Texto pertinente a efectos del EEE) - Declaración de la Comisión. Disponible en: <https://bit.ly/3VWILBh> Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

²⁰ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. Disponible en: <https://bit.ly/3heVJKC> Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

²¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley 18916 Aprueba Código Aeronáutico. 25 de febrero 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3UDODgz> Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

En el caso de Colombia, los artículos 78 y 334 Constitucionales, establecen la obligación del Estado de intervenir en la regulación, control, vigilancia y calidad de los bienes y servicios a la comunidad, y en este caso en particular a los usuarios del transporte aéreo. El Reglamento Aeronáutico (RAC 3) sobre Actividades Aéreas Civiles establece que “El pasajero tendrá derecho a la devolución de la tasa aeroportuaria, excluyendo aquellas tasas, impuestos y o contribuciones que por regulación no sean reembolsables”²².

Por otro lado, Perú regula los derechos de los usuarios de transporte aéreo a través de la Ley N° 29571 “Código de protección y Defensa del Consumidor”²³ cuya finalidad es que los consumidores accedan a productos y servicios apropiados, así como de los derechos y mecanismos apropiados para su protección, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses.

Del mismo modo, la Decisión N° 619 de la Comunidad Andina “Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina” establece en su artículo 4 h), que “En caso de denegación de embarque por sobreventa, cancelación o retraso, información en la forma más idónea posible, de preferencia escrita, sobre los derechos que le asisten especialmente en materia de compensación y asistencia”²⁴.

3. Derechos de los pasajeros, Orígenes de la Tarifa de Uso Aeroportuario (TUA).

Con las transformaciones tecnológicas y el ritmo acelerado de las comunicaciones, los usuarios necesitan mayores ventajas legales, tanto es así, que hoy en día se habla de los derechos de los consumidores, protección que garantiza el artículo 28 constitucional. De esa forma, se han promovido dos reformas de gran relevancia a

²² Secretaría de Autoridad Aeronáutica. Reglamento Aeronáutico de Colombia RAC 3 Actividades Aéreas Civiles, Enmienda 17, octubre 2021. Facultades del pasajero para ejercer el desistimiento o retracto Numeral 3.10.1.8.2 (i) Disponible en: <https://bit.ly/3FAgGJt> Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

²³ Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. 2010. Disponible en: <https://bit.ly/3iGEDWy> Fecha de consulta: 01 de diciembre, 2022.

²⁴ Decisión 619. Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina. Disponible en: <https://bit.ly/3GpMWOQ>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

la Ley de Aviación, siendo la primera, en 2017, a favor de la salvaguarda de los derechos de los pasajeros y la segunda, en 2021, con respecto al cumplimiento de las normas de aeronavegabilidad y navegación. A continuación, se presentan las dos reformas:

Con el objetivo de salvaguardar los derechos de los pasajeros de aerolíneas, el 26 de junio de 2017 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) diversas reformas a la Ley de Aviación Civil²⁵, las cuales son encaminadas a establecer las obligaciones que tienen las aerolíneas para prestar un servicio de calidad y eficiente a los pasajeros, respetando y cumpliendo los derechos del pasajero.

Asimismo, en la reforma se establecen los derechos de los pasajeros, dando así lugar a la definición del concepto de pasajero, asimismo, se plantea la transparencia de precios y condiciones del boleto, se les da pleno acceso a pasajeros con alguna discapacidad y acceso a pasajeros acompañados por un menor a dos años sin costo y, también se podrá trasladar animales domésticos.

En cuanto a la modificación del servicio respecto de la disposición de segmentos, la devolución del precio del boleto hasta veinticuatro horas antes de la salida del avión, kilogramos y dimensiones de equipaje, módulo de atención al pasajero en cada una de las terminales en donde operen y boletos en exceso de capacidad.

Asimismo, se enmarcan compensaciones para las demoras entre una y cuatro horas, de entre dos y cuatro horas y superiores a cuatro horas, cancelaciones, y destrucción del equipaje.

Algunos años después, el 20 de mayo de 2021 se publicaron en el DOF²⁶ diversas reformas a la Ley de Aviación, las cuales tuvieron como objeto actualizar la ley para atender los hallazgos en el proceso de auditoría e investigación de accidentes respecto al cumplimiento de las normas de aeronavegabilidad y navegación.

También la reforma contempla que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes - hoy Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes - ejercerá la

²⁵ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil. DOF: 26/06/2017. Disponible en: <https://bit.ly/3u87Rju> Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2022.

²⁶ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil. DOF: 20/05/2021. Disponible en: <https://bit.ly/3ORDgQJ> Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2022.

autoridad aeronáutica en los aeropuertos, helipuertos y aeródromos en general, a través de la Agencia Federal de Aviación Civil, a través de los comandantes regionales y los comandantes de aeropuerto.

Además, prohíbe prácticas de cabotaje a los permisionarios extranjeros en territorio mexicano. También tienen prohibido esas prácticas los propietarios extranjeros de aeronaves no mexicanas destinadas para uso particular.

También establece que el permisionario mexicano será el único que preste servicio de transporte aéreo internacional bajo la modalidad de taxi aéreo o de fletamento, podrá transportar entre dos o más puntos en territorio nacional a los pasajeros, carga, correo o una combinación de éstos que se hayan embarcado en el extranjero.

Por su parte, la Comisión investigadora y Dictaminadora de Accidentes Aéreos contará con las facultades para investigar accidentes e incidentes de aviación: coordinar, requerir y recibir información, realizar la investigación del incidente o accidente.

Los derechos de los pasajeros del servicio de transporte aéreo se basan en tres pilares fundamentales: la no discriminación, la información exacta, oportuna y accesible, y la asistencia inmediata y proporcionada²⁷.

En este sentido, para proporcionar un servicio de calidad y eficiente a todos sus pasajeros, el concesionario o permisionario deberá respetar y cumplir con cuando menos los siguientes derechos del pasajero²⁸:

Derechos de los pasajeros ²⁹		
Derecho	Descripción	Legislación

²⁷ Tesis Aislada 2021210, Décima Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Libro 73, Tomo I, página 320, bajo el rubro “CONSUMIDOR DEL SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO. DERECHOS DE LOS PASAJEROS CON DISCAPACIDAD O MOVILIDAD REDUCIDA”. Disponible en: <https://bit.ly/3VrQUwD>. Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2022.

²⁸ Procuraduría Federal del Consumidor, *Conoce tus Derechos al viajar en Avión*, Secretaría de Economía, Gobierno de México, 2020, disponible en: <https://bit.ly/3EYsdAl>. Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2022

²⁹ Procuraduría Federal del Consumidor Subprocuraduría de Servicios. Derechos y obligaciones de los pasajeros del servicio público de transporte aéreo. Gobierno de México 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3irKleJ> Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2022.

Información y Publicidad	El pasajero tiene derecho a un trato digno y a contar con un alto nivel de información por parte de la aerolínea, de tal modo que conozca sus opciones y pueda tomar alternativas.	Ley Federal de Protección al Consumidor artículos 65 Ter y 65 Ter 1; Ley de Aviación Civil artículo 47 Bis fracciones III y X primer párrafo.
Tarifas y Precios	La aerolínea debe dar a conocer los términos y condiciones aplicables al momento de comprar el boleto, que debe de incluir tarifas, comisiones, impuestos y cualquier otro cargo cubierto.	Ley de Aviación Civil artículo 42 Bis.
Servicios Adicionales	El pasajero puede cancelar su viaje y puede solicitar la devolución del precio del boleto en el lapso de 24hrs después de la compra del boleto, transcurrido ese lapso la aerolínea determinará las condiciones.	Ley de Aviación Civil artículo 47 Bis fracción VIII.
Retraso o Demora	Las causas o razones del retraso o demora del vuelo deben ser informadas por medios electrónicos o físicos. Si la demora es atribuible a la aerolínea esta debe de compensar al pasajero: a) Superior a 1 e inferior a 4 horas: proporcionar como mínimo descuentos para vuelos posteriores hacia el mismo y/o alimentos y bebidas b) Mayor a 2 pero menor a 4 horas: en caso de descuento, el mismo no debe ser menor al 7.5% del precio del boleto.	Ley Federal de Protección al Consumidor artículo 65 Ter; Ley de Aviación Civil artículo 47 Bis fracción V inciso a).

Denegación del Embarque (sobreventa)	Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, el pasajero tiene la opción de elegir los beneficios que aplican para el supuesto de cancelación. Tienen preferencia para abordar personas con discapacidad, adultos mayores, menores no acompañados y mujeres embarazadas.	Ley de Aviación Civil artículos 52, 52 Bis y 53.
Facilidades a personas con discapacidad	Los pasajeros con discapacidad, de edad avanzada y mujeres embarazadas tienen derecho a que la aerolínea les proporcione las facilidades necesarias para su movilización.	Ley de Aviación Civil artículos 47 Bis fracción I y 47 Bis 1.
Indemnización por daños en equipaje	Si el equipaje documentado del pasajero se extravía, la aerolínea debe indemnizarlo. En caso de que el equipaje documentado o de mano resultara dañado, la aerolínea deberá indemnizar al pasajero siempre que las maletas no vengán dañadas de origen.	Ley de Aviación Civil artículos 61 y 62.
Transporte a lugar distinto	Si se aterriza en un lugar distinto por caso fortuito o fuerza mayor, el pasajero tiene derecho a ser trasladado por los medios de transporte más rápidos disponibles al destino contratado.	Ley de Aviación Civil artículo 47 Bis.
Transporte de Animales Domésticos	Cuando la aerolínea transporte animales domésticos, debe de hacerlo de forma humanitaria con medidas que disminuyan su tensión, sufrimiento, dolor y producción de traumatismos durante la movilización.	Ley de Aviación Civil artículo 50.

Equipaje	El pasajero puede transportar como mínimo y sin cargo alguno 15 o 25kg de equipaje, según la capacidad de la aeronave, así como dos piezas de equipaje de mano que en conjunto no excedan 10kg. En caso de exceso, de acuerdo con la capacidad disponible, la aerolínea tendrá derecho a solicitar pago adicional. Cuando el pasajero decida viajar sin equipaje, la aerolínea podrá ofrecer en beneficio tarifas preferenciales.	Ley de Aviación Civil artículo 47 Bis fracción IX.
----------	---	--

Los derechos de los pasajeros del servicio de transporte aéreo no son nuevos ni de reciente incursión, sin embargo, si son desconocidos por la mayoría de los usuarios de este medio de transporte y es que, desde el momento en que se adquiere el boleto de avión, se despliegan derechos y obligaciones como usuarios.

En ese sentido, es importante que en las instalaciones aeroportuarias se den a conocer a los pasajeros sus derechos y obligaciones, asimismo, las compañías aéreas y los operadores aeroportuarios tienen la responsabilidad común de capacitar a su personal para que proporcionen una respuesta satisfactoria a las demandas y necesidades de todas y todos los pasajeros en especial a los que tengan alguna discapacidad.

En cuanto a las obligaciones se destaca lo siguiente:

- Brindar al permisionario o concesionario información y datos personales veraces, al momento de la compra de boletos;
- Presentar documentos oficiales de identificación, a solicitud del permisionario o concesionario o del personal autorizado del aeropuerto;
- Acatar las normas de seguridad y operación aeroportuarias vigentes;
- Ocupar el asiento asignado, a menos que la tripulación por un requerimiento justificado le solicite o le autorice ocupar uno distinto³⁰.

³⁰ Cámara de Diputados. Ley de Aviación Civil. Artículo 47 Bis 4. Disponible en: <https://bit.ly/3B47jz7>
Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2022.

Por otra parte, es importante señalar que el uso de las instalaciones aeroportuarias no está incluido en el costo del boleto de avión, la tarifa de uso de aeropuerto (TUA) es un cargo que hacen los distintos aeropuertos por regla general a todos los pasajeros por el uso de las instalaciones y servicios del edificio terminal de cada uno de los aeropuertos en México. Este cargo no es un impuesto gubernamental, sino que es una tarifa que se cobra por el uso de las instalaciones y de los servicios del aeropuerto.

De acuerdo con la revista del consumidor de la Procuraduría Federal del Consumidor³¹, el cobro de la Tarifa de Uso Aeroportuario contempla gastos, tales como: mostradores y bandas de equipaje, zonas de libre acceso o restringido, servicios sanitarios, señalización e información al pasajero dentro de las terminales, los sistemas de información de llegadas y salidas de vuelos, así como las áreas de revisión de equipaje, la sala de espera, entre otros.

La TUA encuentra su fundamento en los artículos 43, fracción III de la Ley de Aeropuertos y 134 de su Reglamento, asimismo de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Ley de Aeropuertos, la TUA se registra ante la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes y se publica en el Diario Oficial de la Federación.

El 25 de junio de 1946, México ratificó el Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, entró en vigor el 4 de abril de 1947³². En dicho convenio se estableció en el artículo 15 los derechos de uso de aeropuerto, y se estableció que los derechos impuestos por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios serán objeto de examen por el Consejo.

Anteriormente, la TUA era un impuesto llamado Derecho por Uso de Aeropuerto (DUA), mientras las terminales aéreas fueron propiedad del Gobierno federal, por lo tanto, era un derecho que cobraba el Estado para con ello hacer frente a los gastos que requería el mantenimiento de las terminales aéreas.

³¹ Profeco. Tweet @Profeco. TUA Tarifa de uso de aeropuerto | Revista del Consumidor TV. 30 de junio de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3VWHIQy>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

³² Agencia Federal de Aviación Civil, Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio Chicago), Gobierno de México, 1994, disponible en: <https://bit.ly/3ugocma> Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

La TUA se cobra desde los años 70's, debido a que en esa década la razón más habitual por la que un operador salía del mercado era por falta de viabilidad económica al dejar de poder controlar y bajar sus costos de operación, lo que se buscaba era mantener en todo momento dicha viabilidad.

En la década de los 90, se realizó un cambio estructural en el Sistema Mexicano Aeroportuario con la creación de la Ley de Aeropuertos en 1995. La Ley de Aeropuertos abrió la posibilidad de que el capital privado participara en la operación de aeropuertos. La TUA fue de gran ayuda a la hora de hacer la valuación de activos de los aeropuertos durante el proceso de privatización en los años noventa. Calcular los ingresos que tendrían los concesionarios por el manejo de los paquetes aeroportuarios, le permitió al gobierno contar con una variable segura sobre la cual se hicieron las licitaciones de los 3 grupos que se privatizaron entonces: ASUR, Centro Norte y Pacífico.

Por otro lado, el 15 de abril de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo que autoriza las tarifas y su aplicación por los servicios aeroportuarios y complementarios que presta el organismo descentralizado aeropuertos y servicios auxiliares y las empresas de participación estatal mayoritaria, concesionarias de los aeropuertos que forman parte del sistema aeroportuario mexicano. En el acuerdo anteriormente mencionado se definió en su artículo 2, fracción X, a la Tarifa de Uso de Aeropuerto: *“La tarifa a cargo de los pasajeros por el uso de las instalaciones y servicios del edificio terminal de cada uno de los aeropuertos cuya administración, operación y conservación se encuentra encomendada a ASA y/o a las Sociedades Concesionarias...”*³³.

Actualmente, es una tarifa que cobran las aerolíneas o agencias de viaje al vender el boleto de avión, pero que debe de ser trasladada a sus propietarios, es decir, los aeropuertos. Hoy en día, los concesionarios aeroportuarios buscan alentar una experiencia diferencial para el pasajero transeúnte que cada vez pasa más tiempo en el aeropuerto consumiendo bienes y servicios.

³³ Diario Oficial de la Federación, ACUERDO QUE AUTORIZA LAS TARIFAS Y SU APLICACION POR LOS SERVICIOS AEROPORTUARIOS Y COMPLEMENTARIOS QUE PRESTA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES Y LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA, CONCESIONARIAS DE LOS AEROPUERTOS QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA AEROPORTUARIO MEXICANO, Gobierno de México, 15/03/1999, disponible en: <https://bit.ly/3XQjfy1> Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

Según la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, la TUA le es aplicable a las personas que en calidad de pasajeros nacionales o internacionales aborden una aeronave de transporte aéreo al público. El cobro de la Tarifa de Uso Aeroportuario depende del aeropuerto de salida del vuelo, por lo que, si se realiza un vuelo redondo, se pagará el monto correspondiente a la TUA del aeropuerto de salida y de regreso. Sin embargo, en un vuelo de conexión solo será aplicable la TUA del primer aeropuerto.

Por otro lado, el costo de la TUA es determinado por los diferentes grupos aeroportuarios en México, responsables de administrar los aeropuertos al interior del país. La TUA es variable y son los aeropuertos los responsables de modificar el importe, por lo que el monto varía en cada aeropuerto.

Quienes no pagan TUA son:

- Infantes menores de dos años
- Pasajeros en vuelos en conexión, solo pagan la TUA de su primer vuelo
- Pasajeros provenientes del extranjero con escalas en México menores a 24 horas.
- Representantes y diplomáticos extranjeros.
- Personal técnico aeronáutico.

Rangos de tarifas en los aeropuertos del país ³⁴		
Aeropuerto de salida	TUA Nacional	TUA Internacional
Acapulco	\$560.05 MXN	\$50.71 USD
Aguascalientes	\$312.00 MXN	\$35.50 USD
Bajío	\$392.00 MXN	\$42.00 USD
Cancún	\$200.00 MXN	\$27.50 USD
Ciudad Juárez	\$587.39 MXN	\$38.00 USD
Ciudad de México "Benito Juárez"	\$532.38 MXN	\$49.41 USD

³⁴ Diario Oficial de la Federación. Tarifas para las aeronaves que prestan servicio aéreo al público aplicables a partir del 3 de febrero de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3ivz1rl> Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

Ciudad de México "Felipe Ángeles"	\$245.30 MXN	\$21.15 USD
Cozumel	\$202.59 MXN	\$32.76 USD
Culiacán	\$598.10 MXN	\$50.00 USD
Chihuahua	\$539.13 MXN	\$49.78 USD
Durango	\$569.76 MXN	\$47.50 USD
Hermosillo	\$430.00 MXN	\$19.00 USD
Huatulco	\$405.17 MXN	\$29.31 USD
La Paz	\$435.00 MXN	\$19.00 USD
Los Mochis	\$441.00 MXN	\$19.00 USD
Manzanillo	\$317.00 MXN	\$36.50 USD
Mazatlán	\$512.39 MXN	\$51.78 USD
Mérida	\$413.79 MXN	\$31.03 USD
Mexicali	\$419.00 MXN	\$19.00 USD
Minatitlán	\$478.45 MXN	\$26.72 USD
Morelia	\$376.00 MXN	\$43.00 USD
Oaxaca	\$465.52 MXN	\$25.86 USD
Puerto Vallarta	\$335.50 MXN	\$41.50 USD
Querétaro	\$312.97 MXN	\$31.32 USD
Reynosa	\$609.51 MXN	\$37.50 USD
San José del Cabo	\$319.50 MXN	\$42.60 USD
San Luis Potosí	\$506.26 MXN	\$44.50 USD
Tampico	\$578.08 MXN	\$47.00 USD
Tapachula	\$462.07 MXN	\$25.86 USD
Tijuana	\$404.50 MXN	\$18.00 USD
Torreón	\$593.98 MXN	\$48.00 USD
Veracruz	\$418.10 MXN	\$27.59 USD
Villahermosa	\$418.10 MXN	\$27.59 USD
Zacatecas	\$561.86 MXN	\$46.00 USD
Zihuatanejo	\$506.62 MXN	\$51.00 USD

Según el informe realizado por Airports Council International en 2021, mundialmente las tarifas aeroportuarias se redujeron un 20% desde 2019. No obstante lo anterior, en el año 2022 la TUA en el Aeropuerto de la Ciudad de México tuvo un incremento

de 6.2% más el impuesto al valor agregado correspondiente, aumentado el valor de los boletos de avión³⁵.

De acuerdo con la Agencia Federal de Aviación Civil, la mayoría de los pasajeros que no toman su vuelo se debe a cancelaciones o retrasos de dichos vuelos por parte de las aerolíneas. A principios de enero de 2022 las aerolíneas cancelaron más de 300 vuelos debido a la contingencia sanitaria por la COVID 19 y un brote positivo en los trabajadores del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, afectando con esto a miles de pasajeros.

Por otro lado, la reducción de 15% en las operaciones en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) ha derivado en varios vuelos cancelados desde los primeros días de noviembre de 2022. Durante el primer trimestre de 2022, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México registró un total de 30 mil 270 vuelos demorados de un total de 80 mil 717 operaciones registradas, esto significa un 37.5% retrasados.

De acuerdo con cifras de la Agencia Federal de Aviación Civil, las cifras de retrasos del primer trimestre se ubicaron en 12 mil 610; mientras que la cifra de operaciones se situó en 65 mil 542, por lo cual se registró un porcentaje de 19.4%.

De los 30 mil vuelos demorados en el primer trimestre la autoridad aeronáutica afirmó que solo 7 mil 045 pueden ser imputados a las aerolíneas, es decir el 23.7%; mientras que los restantes 23 mil 225 (76.3%) no les pueden ser imputados. Se reportó que 7 mil 643 retrasos se debieron a situaciones meteorológicas y solo mil 526 por problemas con la infraestructura aeroportuaria³⁶.

Si bien no se cuenta con estadísticas oficiales respecto de los vuelos perdidos o no abordados por las personas que los han contratado, Según Fabricio Cojuc³⁷, consultor aéreo, se estima que anualmente entre el 7% y 8% de los pasajeros en México pierden o no toman el vuelo que compraron. Otras estimaciones que se dan

³⁵ Policy Brief: Taxation of international air transport and airports — Economic benefits and costs. (2020, octubre 5). ACI World Store. Disponible en: <https://bit.ly/3FLiCyJ>. Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2022.

³⁶ Redacción 21, "Se duplican las demoras en el AICM", Ciudad de México, 2022, disponible en: <https://bit.ly/3OXErOD>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

³⁷ La crisis del mercado aéreo mexicano es estructural: Fabricio Cojuc. Redaccion A21 / 19 de Octubre 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3XnffnY>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2022.

respecto de este fenómeno, son del orden del 7.5% anual de pasajeros que no abordan el vuelo por causas diversas³⁸.

Estos porcentajes involucran una importante cantidad de recursos al año, los cuales no son utilizados en los servicios aeroportuarios pero que tampoco son devueltos a las personas usuarias por concepto de TUA, lo cual debe resolverse en la legislación de aeropuertos en beneficio de las personas usuarias de los mismos.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

A partir de las reformas a la Ley de Aviación Civil y a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2017³⁹, las aerolíneas están obligadas a proporcionar a todas las personas usuarias un servicio eficiente y de calidad, así como a respetar e informar a los consumidores de manera veraz, adecuada y clara sus derechos y obligaciones.

De acuerdo con los ordenamientos legales citados, las disposiciones relativas a derechos de los pasajeros contenidas en la Ley de Aviación Civil, son de obligatorio cumplimiento por parte de los concesionarios o permisionarios, así como de su personal y de las agencias de viaje a cargo de las ventas de pasajes, reservas y chequeo en mostradores.

Así, los permisionarios y concesionarios, en su calidad de proveedores, deben informar a las personas consumidoras, al momento de la compra del boleto y en los módulos de atención al pasajero, acerca de los términos y condiciones del servicio contratado, las políticas de compensación, así como el listado de los derechos de los pasajeros contenidos en la Ley de Aviación Civil.

Por su parte, la o el pasajero tiene derecho a un trato digno y a contar con un alto nivel de información, que le permita conocer sus opciones y tomar alternativas en caso de requerirlas, por lo cual, los concesionarios o permisionarios están obligados a informar de manera rápida y expedita al pasajero en caso de que se produzcan cambios en su itinerario o cualquier otra circunstancia que pudiera afectar el servicio contratado.

No obstante estas disposiciones, existe un aspecto en el cobro del boleto que, en caso de que la persona usuaria no pueda tomar el vuelo contratado por alguna

³⁸ El Contribuyente.11 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3iQRVzX>. Fecha de consulta. 1 de diciembre de 2022.

³⁹ Diario Oficial de la Federación. DOF: 26/06/2017. Disponibles en: <https://bit.ly/3FBmTES> y <https://bit.ly/3YbrPYn>. Fecha de consulta 7 de diciembre de 2022.

causa, no hay certidumbre respecto del destino o posible devolución de la TUA por no haber hecho uso de los servicios aeroportuarios ni utilizar sus instalaciones.

La TUA se cobra desde los años setenta para financiar los planes de desarrollo (inversión + conservación) y la operación diaria de los aeropuertos nacionales. Esta tarifa en un inicio era cobrada directamente por los aeropuertos, pero con la digitalización de la industria se hicieron convenios para que las aerolíneas al momento de cobrar el boleto también agregaran el precio de la TUA.

Con el pago de la TUA los usuarios tienen acceso a las instalaciones del aeropuerto como los mostradores y bandas para equipaje, servicios sanitarios, las señalizaciones e información dada al pasajero ubicada dentro de las terminales, las áreas de revisión, así como las zonas de libre acceso o restringido. La tarifa de la TUA depende de cada grupo aeroportuario que opera en el país.

Después de cobrada la TUA por parte de las aerolíneas, éstas deben pasar a las autoridades aeroportuarias la relación de los pasajeros que abordaron el vuelo y con base en ello entregar al aeropuerto las TUA recaudadas. Si el usuario no utiliza los servicios del aeropuerto, ya sea porqué perdió el vuelo o simplemente no lo tomó, tiene derecho a reclamar su devolución.

A la fecha no existe un procedimiento para la devolución de la TUA a usuarios que no ocuparon los servicios aeroportuarios por pérdida del vuelo, situación que debe de solventarse en la normatividad.

Aún y cuando la Ley de Aviación Civil, en su artículo 47 fracción VIII, establece que el pasajero puede solicitar la devolución de su boleto en caso de que decida no efectuar el viaje, siempre y cuando lo comunique al permisionario o concesionario en el lapso de veinticuatro horas contadas a partir de la hora de la compra del boleto; no dispone cual debe ser el procedimiento para los casos en que no sea posible al pasajero abordar antes del vuelo, después de transcurrido el plazo señalado en dicha fracción, a fin de obtener la devolución de la TUA al no haber utilizado los servicios aeroportuarios.

Por tal motivo, la presente iniciativa plantea establecer el procedimiento a seguir para la devolución de la TUA, previendo los plazos en que se deberá realizar, ello, mediante un mecanismo eficaz y expedito implementado por la Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes, así como aquellos casos en que por causas atribuibles al usuario no sea posible la devolución de la tarifa, el recurso se destine a la mejora de infraestructura aeroportuaria, preferentemente para las

personas con discapacidad o con movilidad reducida, de lo cual deberán informar anualmente a dicha Secretaría.

Cabe señalar que, conforme a los Lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida a las infraestructuras aeroportuarias y al servicio de transporte aéreo⁴⁰, emitidos de acuerdo con el Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad así como la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, se debe garantizar la accesibilidad a las personas con discapacidad y/o movilidad reducida a dichos servicios, en condiciones de igualdad en el ejercicio de sus derechos humanos y libertades, así como promover el respeto de su dignidad inherente.

Finalmente, con el propósito de que las personas usuarias de los servicios aeroportuarios estén oportunamente enteradas del derecho a recibir la devolución de la TUA en caso de pérdida del vuelo, los concesionarios y permisionarios deberán poner a disposición de los pasajeros la información relativa al procedimiento implementado por la Secretaría para la devolución de la tarifa de uso de la infraestructura aeroportuaria que finalmente no fue utilizada.

III. CUADRO COMPARATIVO

Con la finalidad de ilustrar las reformas propuestas, se presenta un cuadro comparativo de la Iniciativa contra el texto vigente de la ley de la materia:

LEY DE AEROPUERTOS	
Texto vigente	Propuesta de modificación
Artículo 69. Las tarifas correspondientes a los servicios aeroportuarios y complementarios en los aeródromos civiles de servicio al público, deberán registrarse ante la Secretaría de manera previa al inicio	Artículo 69. ...

⁴⁰ Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes. Circular Obligatoria CO SA-09.2/13 Lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida a las infraestructuras aeroportuarias y al servicio de transporte aéreo. Disponible en: <https://bit.ly/3FGQqxi>. Fecha de consulta 07 de diciembre de 2022.

de su vigencia, y deberán hacerse del conocimiento de los usuarios.	
SIN CORRELATIVO	Los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo deberán devolver la tarifa de uso de aeropuerto a los pasajeros que, sin haber realizado algún cambio o cancelación, no utilizaron los servicios aeroportuarios al no abordar el vuelo, en un plazo que no exceda de 30 días naturales a partir de la fecha en que se pretendía usar dichos servicios.
SIN CORRELATIVO	En caso de que en el plazo previsto en este artículo no se haya efectuado la devolución de la tarifa de uso de aeropuerto por causas atribuibles al pasajero, el monto correspondiente será entregado al concesionario o permisionario del aeropuerto.
SIN CORRELATIVO	Los recursos a que se refiere el párrafo anterior serán destinados a la mejora de la infraestructura aeroportuaria, preferentemente para personas con discapacidad o movilidad reducida, debiendo el concesionario o permisionario del aeropuerto informar de su aplicación a la Secretaría durante el primer mes de cada año.
SIN CORRELATIVO	Los concesionarios y permisionarios deberán poner a disposición de los pasajeros la información relativa al procedimiento para la devolución de la tarifa de uso de aeropuerto.

IV. PROYECTO DE DECRETO

Con base en las razones expuestas, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 116, 121, 122 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa con:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, EN MATERIA DE DEVOLUCIÓN DE LA TARIFA DE USO DE AEROPUERTO (TUA).

Único. – Se adicionan los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, al artículo 69 de la Ley de Aeropuertos, para quedar como sigue:

Artículo 69. ...

Los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo deberán devolver la tarifa de uso de aeropuerto a los pasajeros que, sin haber realizado algún cambio o cancelación, no utilizaron los servicios aeroportuarios al no abordar el vuelo, en un plazo que no exceda de 30 días naturales a partir de la fecha en que se pretendía usar dichos servicios.

En caso de que en el plazo previsto en este artículo no se haya efectuado la devolución de la tarifa de uso de aeropuerto por causas atribuibles al pasajero, el monto correspondiente será entregado al concesionario o permisionario del aeropuerto.

Los recursos a que se refiere el párrafo anterior serán destinados a la mejora de la infraestructura aeroportuaria, preferentemente para personas con discapacidad o movilidad reducida, debiendo el concesionario o permisionario del aeropuerto informar de su aplicación a la Secretaría durante el primer mes de cada año.

Los concesionarios y permisionarios deberán poner a disposición de los pasajeros la información relativa al procedimiento para la devolución de la tarifa de uso de aeropuerto.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

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

SEGUNDA. La Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, en un plazo que no exceda de 120 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá implementar un mecanismo eficaz y expedito para la devolución de la Tarifa de Uso de Aeropuerto por parte de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a los once días del mes de enero de 2023.

SUSCRIBE

DR. RICARDO MONREAL ÁVILA
SENADOR DE LA REPÚBLICA.

De la Senadora Geovanna Bañuelos de la Torre, Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en el Senado de la República, en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 78, Fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga la fracción IV del artículo 56 de la Ley de Migración, en materia de preservación de la unidad familiar**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 17 de mayo de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad.

El artículo 30 constitucional establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, señalando en el apartado A) quienes son mexicanos por nacimiento y en el apartado B) quienes son mexicanos por naturalización.

Hasta antes de la reforma, el artículo 30 constitucional, apartado A) fracción II, establecía restricciones para que una persona adquiriera la nacionalidad por nacimiento, condicionando la adquisición de la nacionalidad mexicana de las personas nacidas en el extranjero, a que los padres mexicanos hubiesen nacido en territorio nacional.

Artículo 30. *La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

A) *Son mexicanos por nacimiento:*

I. *...*

II. *Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*

III. *...*

IV. ...

B) ...

En este sentido, la Reforma a la Fracción II, Apartado A) del artículo 30 Constitucional, tiene por objetivo el garantizar el derecho a la nacionalidad para todas las hijas o los hijos de padres o de padre o madre mexicanos, nacidos en el extranjero, para que puedan ejercer su derecho humano a la identidad y adquirir la nacionalidad mexicana.

De tal forma que reconoce que conforme al criterio IUS SANGUINIS, basta con que los padres de una persona o uno de ellos, sean mexicanos por nacimiento, para que sus hijos adquieran la nacionalidad mexicana. La reforma establece a la letra lo siguiente:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. ...

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

III. ... y

IV. ...

B) ...

Con ello se eliminó una disposición que limitaba injustamente la adquisición de la nacionalidad mexicana para las personas nacidas en el extranjero, al requerir para ello un elemento que se encontraba totalmente fuera del control de la persona, como lo era el hecho de ser hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicano, nacidos en territorio nacional.

De esta manera se garantiza el ejercicio del derecho a la identidad de las personas que nacen en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano.

De igual forma, esta reforma es conforme al bloque de constitucionalidad y convencionalidad que mandata la reforma Constitucional, en materia de derechos humanos, aprobada en el año 2011 y que implicó un cambio de paradigma al reconocer derechos intrínsecos a todas las personas, poniendo al centro de cualquier situación a la dignidad de las personas.

Es pertinente señalar la obligación de las autoridades de guiarse por el principio *pro persona* cuando apliquen normas de derechos humanos, lo que significa que deben preferir la norma o la interpretación más favorable a la persona.

Y el reconocimiento de la responsabilidad del Estado mexicano, de promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas. Que implica la obligación de hacer que todas las personas conozcan qué son y cuáles son los derechos humanos; la obligación de todos los órganos del Estado, y de sus funcionarios en su actuación, de respetar, siempre y en todo momento, los derechos humanos de las personas; la responsabilidad del Estado Mexicano de proteger los derechos humanos evitando que otros los violen; y la obligación del Estado mexicano de garantizar, los medios para materializar el ejercicio efecto de los derechos de todas las personas.

Objetivo de la iniciativa

El objetivo de la presente iniciativa es armonizar la legislación secundaria en materia de migración para que sea concordante con la reforma constitucional realizada en el año 2021, a la fracción II del apartado a del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual indica que son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano.

Por ello, se propone reformar el artículo 56, fracción IV de la Ley de Migración, mismo que actualmente señala que:

Artículo 56. Los mexicanos tendrán el derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las siguientes personas extranjeras:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Hijos nacidos en el extranjero, cuando de conformidad con el artículo 30 de la Constitución no sean mexicanos;

V. ...

VI. ...

Como puede observarse, este artículo refleja el espíritu del texto constitucional previo a la reforma Constitucional publicada el 17 de mayo de 2021, que establece limitaciones a los derechos de las hijas e hijos de mexicanos nacidos en el extranjero.

Es importante armonizar la legislación secundaria para que refleje el mandato del texto Constitucional. Por ello se propone derogar la fracción IV del artículo 56 de la Ley de Migración, ya que es contrario al texto vigente de la fracción II, apartado A) del artículo 30 Constitucional. Y evitar con ello la posibilidad de que los derechos de las personas sean impactados negativamente como resultado de la incorrecta aplicación de este precepto.

En la aplicación de la Ley de Migración y demás disposiciones en materia de migración, refugio y asilo político, debe prevalecer el principio de unidad familiar, a fin de que niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad se mantengan en cercanía y contacto con sus madres, padres o tutores legales.

Para mayor claridad se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Migración	
Texto vigente	Propuesta de reforma
Artículo 56. Los mexicanos tendrán el derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las siguientes personas extranjeras:	Artículo 56. Los mexicanos tendrán el derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las siguientes personas extranjeras: I. ...

I. ...	II. ...
II. ...	III. ...
III. ...	IV. Se deroga
IV. Hijos nacidos en el extranjero, cuando de conformidad con el artículo 30 de la Constitución no sean mexicanos;	V. ...
V. ...	VI. ...
VI. ...	

Por lo anteriormente expuesto, presentamos el siguiente

DECRETO:

Se deroga la fracción IV del artículo 56 de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Artículo 56. *Los mexicanos tendrán el derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las siguientes personas extranjeras:*

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Se deroga

V. ...

VI. ...

TRANSITORIOS

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

Segundo. - Se derogan todas las disposiciones legales que contravengan el presente decreto.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a los once días del mes de enero de dos mil veintitrés.

Sen. Geovanna Bañuelos de la Torre

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned over the printed name of the senator.

La Senadora Indira Kempis Martínez integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72, fracción H, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 66, párrafo 1, inciso a) y 67, párrafo 1, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, 56, 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 8, punto 1, fracción I, 164, 169, 172 174, 175, párrafo 1, 176, 177, párrafo 1, y 178 del Reglamento del Senado de la República, ocurro a presentar **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman el artículo 8o de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de política exterior**; lo anterior, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar posee una doble dimensión; por una parte, dicha prerrogativa protege el ambiente como un bien jurídico fundamental y expresa el papel indiscutible que éste tiene en la realización de un plan de vida digno, a través del aseguramiento de las condiciones óptimas del entorno y la naturaleza, más allá de su relación con el ser humano y de la apreciación que éste haga sobre aquellos, reconociendo que su valor intrínseco deriva de que su proceso o los procesos que la integran continúan y siguen aparentemente en un sentido: reproducirlo vivo, seguir existiendo, en su esfuerzo constante de adaptarse para sobrevivir, incluso a la acción humana, y, por la otra parte, la protección de este derecho humano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos, atendiendo al principio de interdependencia, ya que, como se acaba de señalar, el ser humano se encuentra en una relación indisoluble con su entorno y la naturaleza, por lo que nuestra calidad de vida, presente y futura, nuestra salud e incluso nuestros patrimonios material y cultural están vinculados con la biosfera; en este sentido, la dignidad, la autonomía y la inviolabilidad de la persona dependen de su efectiva defensa. En otras palabras, nuestra vida depende de la vida del planeta, sus recursos y sus especies.

En este sentido, el ambiente es nuestro entorno y su bienestar es vital para subsistir. No obstante, lo anterior, el bios en sí tiene valor, independientemente de su importancia para la subsistencia del ser humano.

Ejemplo muy claro de las consecuencias que tienen los cambios radicales en el entorno para la vida es el llamado cambio climático, definido en el artículo 3, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático como la “variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables”.

Asimismo, es importante reconocer que debe realizarse un uso sustentable de los recursos naturales, puesto que, aunque muchos de ellos pueden ser renovables, algunos son finitos o tardan mucho tiempo en volverse a generar, además de que podemos afectar su curso natural y poner en riesgo su existencia o su calidad, por lo que todos debemos participar en su cuidado.

La biodiversidad tiene una importancia no solamente cultural, económica y científica, sino ecológica, puesto que cumple una función importante en la regulación y estabilización de los flujos dentro de la biosfera, manteniendo el equilibrio necesario para asegurar la continuidad de la vida misma.¹

Nuestro país tiene un compromiso internacional y nacional con la sociedad en garantizarles un futuro con visión verde y libre de contaminantes.

En la esfera internacional, se tiene la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, misma que se aprobó el 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil y que consta de 27 principios. Algunos de ellos son los siguientes:

“Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

¹ <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/22-DH-alMedioAmbSano.pdf>

Principio 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Principio 12. Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.”²

También, en lo internacional se tiene que en el Acuerdo de París, firmado el 12 de diciembre de 2015, pero entrado en vigor hasta el 04 de noviembre del 2016, México estableció los “Compromisos de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático para el periodo 2020-2030”³, con objetivos para reducir las emisiones de GEI, tales como homologar los estándares ambientales de los vehículos dentro de la región de Norteamérica, proveer combustibles bajos en azufre y limpios, modernizar el parque vehicular, etcétera. De conformidad con dicho acuerdo:

“(…) La adopción de **estilos de vida y pautas de consumo y producción sostenibles**, en un proceso encabezado por las Partes que son países desarrollados, es una **contribución importante** a los esfuerzos por hacer **frente al cambio climático** (…).”⁴

México tiene el compromiso, en virtud de la Estrategia de Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero al 2050 que presentó en la 22ª Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 22) en el año 2016, de disminuir en 51% las emisiones

² Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. P.O. Junio 14, 1992.

³ Gobierno de la República. **Compromisos de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático para el periodo 2020-2030**. P.O. Septiembre 23, 2014. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162974/2015_indc_esp.pdf>.

⁴ **Acuerdo de París**. P.O. Diciembre 12, 2015.



nacionales de carbono negro, medidas en miles de toneladas métricas; así como en 22% las emisiones nacionales de GEI.⁵ Esto, siendo que, actualmente, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), nuestro país gasta casi 40,000 millones de dólares americanos en costos de salud causados por la contaminación, y la mitad de estos son atribuibles directamente al sector transporte.⁶

Ahora bien, además de los compromisos internacionales que el Estado Mexicano ha adquirido, se tiene en lo doméstico que en el artículo 4, párrafos cuarto y quinto, de nuestra Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos se establece la responsabilidad del Estado para garantizar los derechos tanto a la protección a la salud de las personas como al medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar:

“**Artículo 4o.** (...)

(...)

(...)

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.

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.

(...)

(...)

(...)

⁵ Gobierno de la República. **Estrategia para Medio Siglo**. México: COP 22, 2016. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/semarnat/prensa/mexico-presento-en-la-cop22-su-estrategia-de-cambio-climatico-al-2050>>.

⁶ López, G.; Galarza, S. **Movilidad eléctrica: Oportunidades para Latinoamérica**. Unión Europea: ONU, 2017.



(...)
(...)
(...)
(...)
(...)”⁷

Lo anterior se correlaciona con el artículo 25, párrafos primero y séptimo, del mismo Pacto Federal que ordena la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, integral y sustentable, estableciendo las áreas prioritarias de desarrollo, privilegiando el bien común, con los sectores social y privado de la economía, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad, cuidando la conservación de los recursos y del medio ambiente:

“**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del **desarrollo nacional** para garantizar que éste sea **integral y sustentable**, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

(...)
(...)
(...)
(...)
(...)

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. P.O. Febrero 05, 1917/Agosto 27, 2018.

general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

(...)

(...)

(...)”⁸

Así, los derechos humanos a la protección de la salud y al medio ambiente sano y la obligación del Estado de garantizar un desarrollo nacional integral y sostenible se han desarrollado un poco más a través de los criterios judiciales. Al respecto, se tienen tres tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y dos de Tribunales Colegiados de Circuito, mismas que se citan a continuación.

La SCJN, órgano revisor constitucional, ha determinado lo siguiente:

“DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL. El derecho humano a un medio ambiente sano posee una doble dimensión, la primera denominada objetiva o ecologista, que **preserva al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo**, no obstante su interdependencia con otros múltiples derechos humanos. Esta dimensión protege a la naturaleza y al medio ambiente no solamente por su utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. La segunda dimensión, la subjetiva o antropocéntrica, es aquella conforme a la cual **la protección del derecho a un medio ambiente sano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona**, por lo que la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho

⁸ Ídem.



humano al medio ambiente, sin que sea necesaria la afectación de otro derecho fundamental.”⁹

“DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL. El derecho a vivir en un medio ambiente sano es un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir **la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla, pero además protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma, lo que implica que su núcleo esencial de protección incluso va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos.** En este sentido, este derecho humano se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña un análisis de interés legítimo y no de derechos subjetivos y de libertades, incluso, en este contexto, la idea de obligación prevalece sobre la de derecho, pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales. El paradigma ambiental se basa en una idea de interacción compleja entre el hombre y la naturaleza que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humana.”¹⁰

“DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES. El derecho humano referido no se agota con el simple mandato de que las autoridades estatales se abstengan de afectar indebidamente el ambiente -deber de "respetar"-, sino que conlleva también la diversa obligación de tomar todas las medidas positivas tendientes a protegerlo contra los actos de agentes no estatales que lo pongan en peligro -deber de "proteger"-. En efecto, el deber del Estado de ofrecer protección contra los abusos cometidos por agentes no estatales, forma parte del fundamento mismo del régimen

⁹ **Derecho humano a un medio ambiente sano. La vulneración a cualquiera de sus dos dimensiones constituye una violación a aquél.** Tesis aislada. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Clave: 1a.CCLXXXVIII/2018. Número de registro: 2018633. SJF y su Gaceta: Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I. p. 308.

¹⁰ **Derecho humano a un medio ambiente sano. Su núcleo esencial.** Tesis aislada. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Clave: 1a.CCLXXXIX/2018. Número de registro: 2018636. SJF y su Gaceta: Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I. p. 309.



internacional de derechos humanos, y dicho deber exige que el Estado asuma una función esencial de regulación y arbitraje de las conductas de los particulares que afecten indebidamente el medio ambiente, por ejemplo, adoptando medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. Sobre esa base, se concluye que el Estado mexicano tiene el deber de proteger a las personas no sólo mediante una legislación ambiental adecuada y aplicada de manera efectiva, sino también ofreciendo protección contra posibles actuaciones nocivas de agentes privados, pues permitir que terceros puedan incidir de manera desmedida en el medio ambiente, no se encuentra a la altura de la conducta mínima esperada de un gobierno.”¹¹

A su vez, hay un par de tesis interesantes de Tribunales Colegiados de Circuito que indican lo siguiente:

“MEDIO AMBIENTE SANO. SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE INTERVIENEN EN SU PROTECCIÓN. Los principios 2, 3, 4, 7 y 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, surgida de la Conferencia de las Naciones Unidas reunida en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, así como el informe Brundtland en materia de desarrollo sostenible, brindan herramientas que permiten establecer **la incorporación intrínseca de la sustentabilidad en el contexto del derecho humano a un medio ambiente sano**, reconocido en el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , sobre un marco económico y social del desarrollo. Así, el principio constitucional de protección al medio ambiente sano y la obligación de garantizar su pleno ejercicio, conllevan **incorporar un entendimiento central del concepto de sustentabilidad ecológica con trascendencia jurídica, a fin de garantizar la**

¹¹ **Derecho humano a un medio ambiente sano.** El estado tiene la obligación de tomar las medidas positivas tendientes a protegerlo contra actos de agentes no estatales. Tesis aislada. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Clave: 2a.III/2018. Número de registro: 2016009. SJF y su Gaceta: Décima Época, Libro 50, Enero de 2018, Tomo I. p. 532.



utilización de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras, en la inteligencia de que su importancia vital radica en evitar su deterioro, como una condición necesaria para el disfrute de otros derechos fundamentales. En consecuencia, la obligación del Estado de proteger dicha prerrogativa y disponer que sus agentes garanticen su respeto, implica compaginar metas fundamentales entre el desarrollo económico y la preservación de los recursos, mediante el desarrollo sustentable, que persigue el logro de los objetivos esenciales siguientes: (i) la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo; (ii) la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social; y, (iii) la preservación de los sistemas físicos y biológicos –recursos naturales, en sentido amplio– que sirven de soporte a la vida de los seres humanos, con lo cual se tutelan diversos derechos inherentes a las personas, como los relativos a la vida, la salud, la alimentación y al agua, entre otros.”¹²

“MEDIO AMBIENTE SANO. PRINCIPIOS APLICABLES A SU PROTECCIÓN, CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA. El derecho ambiental es una disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución, catalogado como de tercera y cuarta generaciones. Su propósito es conservar o preservar los recursos naturales, así como mantener el equilibrio natural y optimizar la calidad de vida de las personas en el presente y en el futuro, bajo normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado regidas por principios de observancia y aplicación obligatoria, como son: a) **prevención**, b) **precaución**, c) equidad intergeneracional, d) **progresividad**, e) **responsabilidad**, f) **sustentabilidad** y g) congruencia, tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y de conservación del medio ambiente. En sede nacional, dichos principios se incorporaron al artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce la protección al medio ambiente sano, lo cual revela un inescindible

¹² **Medio ambiente sano. Su relación con el desarrollo sustentable y otros derechos fundamentales que intervienen en su protección.** Tesis aislada. Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. Clave: XXVII.3o.16-CS. Número de registro: 2017255. SJF y su Gaceta: Décima Época, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV. p. 3093.

vínculo con los derechos humanos, al prever que **toda persona tiene derecho a su conservación y preservación moderada y racional para su desarrollo y bienestar**, irradiando con ello todo el ordenamiento jurídico de manera transversal, al establecer la obligación del Estado de proteger dicha prerrogativa y disponer que sus agentes deben garantizar su respeto y determinar consecuencias para quien provoque su deterioro.”¹³

Estos criterios coinciden en que la protección al medio ambiente sano se justifica en sí misma y en virtud de su necesidad para garantizar otros derechos humanos (como la salud), así como la sustentabilidad es fundamental para garantizar el derecho humano al medio ambiente sano. Por ello, cobra relevancia la urgencia de revertir la gran cantidad de emisiones contaminantes, sobre todo las que genera el transporte (principalmente por el combustible), a través de alternativas sostenibles de transporte limpio.

Si bien el sistema jurídico mexicano está conformado de tal manera en que la jerarquía cubre lo establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no es de menor importancia establecer expresamente que dicha ley se trata también de una ley reglamentaria y en función del cumplimiento de los compromisos internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.

En congruencia con todo lo expuesto, esta Iniciativa con Proyecto de Decreto busca reformar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), de la siguiente forma:

Comparativa de texto vigente contra texto propuesto		
Ley	Texto vigente	Texto propuesto

¹³ **Medio ambiente sano. Principios aplicables a su protección, constitucionalmente reconocida.** Tesis aislada. Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. Clave: XXVII.3o.15-CS. Número de registro: 2017255. SJF y su Gaceta: Décima Época, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV. p. 3092.

LGEEPA	ARTÍCULO 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: I. al XV. (...) XVI.- La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y XVII.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.	ARTÍCULO 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: II. al XV. (...) XVI.- La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. XVII.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados, y XVIII.- La procuración de las condiciones ecológicas necesarias para los planes de zonificación urbana.
----------------------	--	---

Así, se pone a consideración del Honorable Congreso de la Unión el siguiente **Proyecto de:**

DECRETO:

ÚNICO.- Se reforma por modificación del párrafo único del artículo 8o de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; para quedar como sigue:

“ARTÍCULO 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

III.al XV. (...)

XVI.- La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

XVII.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados,
y

XVIII.- La procuración de las condiciones ecológicas necesarias para los planes de zonificación urbana.”

TRANSITORIOS:

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

“PROTESTO LO NECESARIO EN DERECHO”

**INDIRA
KEMPIS**
SENADORA
POR NUEVO LEÓN



Sen. Indira Kempis Martínez



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES AL ARTÍCULO 366 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES EN MATERIA DE NO REVICTIMIZACIÓN EN EL ÁMBITO PENAL DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.

Quien suscribe, Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, senadora e integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), en la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8, numeral uno, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta asamblea legislativa la siguiente **iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al artículo 366 del Código Nacional de Procedimientos Penales en materia de no revictimización en el ámbito penal de la impartición de justicia conforme a lo siguiente:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el contexto de la aprobación del dictamen de la iniciativa con proyecto decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de los artículos 4 y 6 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes por parte del Pleno del Senado de la República, el 9 de noviembre de 2022, surgieron diversas expresiones positivas por parte de personas operadoras del sistema de impartición de justicia en México. Estas expresiones resaltaron los efectos positivos esperados si dicha modificación se consolida en su etapa legislativa dentro de la Cámara de Diputados. Asimismo, algunas de las personas juzgadoras manifestaron algunas ideas para seguir trabajando en materia de no revictimización de niñas, niños y adolescentes.

Derivado de dichas expresiones, sumadas al diálogo que permanentemente se sostiene con integrantes de la judicatura federal en general, y con algunas de las personas especialistas en materia penal en particular, se ha observado la necesidad de fortalecer los procedimientos judiciales orientados a salvaguardar los derechos humanos de las de niñas, niños y adolescentes en general, y de personas víctimas de secuestro en particular, cuando intervienen en audiencias, en el sentido de evitar la revictimización al rendir testimonio.

Así, la necesidad de fortalecer los aspectos procedimentales en materia penal para disminuir las posibilidades de revictimización se puede apreciar a simple vista en la diversidad de criterios que derivan de casos resueltos por los Tribunales



Colegiados de Circuito, que se encuentran plasmados en las tesis que se publican en el Semanario Judicial de la Federación.

En este sentido, se puede apreciar que en muchas ocasiones para el desahogo de pruebas con cargo a personas menores de edad, por ejemplo, se realizan audiencias privadas en el Tribunal; unas más, a través de la cámara de Gessel en el recinto de las salas de audiencias; otras, en las propias oficinas de quien juzga con asistencia de las partes o sin la presencia del procesado o imputado; sin embargo, bajo cualquier forma de desahogo, siempre implican la asistencia de las personas menores de edad a las instalaciones de los órganos jurisdiccionales.

Asimismo, en el desarrollo de las audiencias, se puede observar que algunos jueces permiten que se interrogue a las personas menores de edad directamente por las partes; en otros casos, a través de un perito en psicología infantil; en unos más, son directamente los jueces quienes plantean las preguntas.

En este contexto tan variado de desahogo del proceso judicial se debe añadir la tendencia progresiva a que previo a que las personas menores de edad rindan su testimonio se les brinde apoyo y asesoría por una psicóloga o psicólogo, sin que esta tendencia se presente en la mayoría de los casos. Además, estos profesionistas no siempre tienen conocimientos especializados en el área infantil; o, teniéndolos, lamentablemente sólo realizan una entrevista con los infantes y, cuando esto llega a suceder, se registra unas horas antes de la diligencia en que habrán de participar.

Aunado a la gran diversidad de criterios y procedimientos aplicados a estos casos, también parece existir una diferencia muy marcada entre juzgadoras y juzgadores que han accedido a capacitación especializada y disponen ambientes menos hostiles para niñas, niños y adolescentes, por un lado, y por otro lado juzgadoras y juzgadores que no han transitado en este tipo de capacitación especializada, ni muestran empatía con las víctimas. Esta situación queda en evidencia al observar que no hay reglas concretas y específicas en esta materia, salvo los protocolos de actuación que expiden los poderes judiciales tanto de la Federación como de los Estados, pero que lamentablemente sólo son orientadores, no vinculantes como ha establecido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación¹.

¹ Tesis con registro digital: 2005404, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materias(s): Común, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo II, página 1117, que dispone:

"PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE AFECTEN A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. NO PUEDE SER EL FUNDAMENTO LEGAL DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. La utilización de este documento elaborado por la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera alguna implica o tiene el alcance de ser una norma que pueda ser materia de interpretación por el órgano de amparo, pues el protocolo sólo constituye una guía de prácticas orientadas a garantizar el acceso a la justicia, fundadas en el respeto de los derechos humanos de las



Consecuentemente resalta la necesidad de establecer procedimientos muy claros para abordar los testimonios especiales contemplados en el artículo 366 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Cabe señalar que, al buscar un cambio legislativo en atención a esta problemática, a través de esta propuesta, se estará trabajando sobre “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” propósito que constituye el punto 16 entre los Objetivos de desarrollo 2030. Asimismo, al modificar el marco procedimental penal vigente, buscando disminuir las posibilidades de revictimización en las testimoniales de niñas, niños y adolescentes se estará cumpliendo con otras disposiciones de Instrumentos Internacionales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los foros jurídicos y desde luego, el Derecho Comparado.

Al respecto la Declaración Universal de los Derechos humanos señala que ninguna persona debe ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 5); y, está vedada cualquier forma de discriminación (Artículo 7).

De igual manera, conforme a la misma, toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal (Artículo 10).

Y, de forma destacada, conforme a este cuerpo normativo, la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales (Artículo 25.2).

Aunado a lo anterior, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos (Preámbulo).

Así, los Estados Partes deben adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para respetar los derechos y libertades establecidos y reconocidos en la Convención, así como para garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole (como puede ser la edad), origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Artículos 1 y 2).

niñas, niños y adolescentes, con el fin de proveer a los juzgadores nacionales con una herramienta que pueda auxiliarlos en su función, básicamente, al agrupar y ordenar las normas nacionales e internacionales pertinentes para la valoración de un determinado tipo de asunto; en el caso concreto, respecto de niñas, niños y adolescentes. Es decir, su función se limita a enlistar y explicar las normas que podrían llegar a ser aplicables a fin de proteger los derechos de niñas, niños o adolescentes involucrados en un proceso jurisdiccional. De ahí que sólo constituye una guía y no fundamento legal de una sentencia de amparo.”



En el mismo orden de ideas, conforme a tal convención, toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; no ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 5); así como a ser oída con las debidas garantías (Artículo 8.1).

Especial importancia cobra que el instrumento internacional establece que toda niña o niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado (Artículo 19); y, que para el mismo, todas las personas son iguales ante la ley, de forma que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley (Artículo 24).

En la misma tesitura, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que por niño debe entenderse a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (Artículo 1).

Además, dispone que en la aplicación de la Convención no cabe distinción alguna y que los Estados Parte deben evitar toda forma de discriminación o castigo de las personas menores de edad (Artículo 2); así como que toda autoridad o institución pública o privada debe atender al interés superior de las personas menores de edad, siendo obligación de los Estados Parte velar por ello (Artículo 3), de forma que los Estados Partes deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención (Artículo 4).

También establece que los Estados Partes deben garantizar a las personas menores de edad que estén en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le puedan afectar, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de la edad y madurez del niño; para lo cual, debe dárseles la oportunidad de ser escuchadas, en todo procedimiento judicial o administrativo que les afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional (Artículo 12).

Igualmente, prevé que las personas menores de edad no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

Asimismo, puntualiza que los Estados Partes deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger a las niñas y niños contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación (Artículo 19).

Agrega que los Estados Partes reconocen el derecho de las niñas y niños a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (Artículo 27).



Indica que los Estados Partes velarán porque ninguna niña o niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 37).

Adiciona que los Estados Partes deben adoptar las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de toda niña y niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Recuperación y reintegración que debe llevarse a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

De manera complementaria, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, al interpretar el derecho de los menores a ser escuchados previsto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, determinó que:

“los Estados partes deben ser conscientes de las posibles consecuencias negativas de una práctica desconsiderada de este derecho, especialmente en casos en que los niños sean muy pequeños o en que el niño haya sido víctima de delitos penales, abusos sexuales, violencia u otras formas de maltrato”, por lo que “deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se ejerza el derecho a ser escuchado asegurando la plena protección del niño” (énfasis añadido)².

En el mismo sentido, las Guías de Santiago sobre Protección de Víctimas y Testigos, elaboradas por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, en referencia a los niños y adolescentes como víctimas, se establecen que:

“[t]oda la participación del menor debe abordarse desde una premisa de máximas cautelas”, al tiempo que también se señala que “[e]l ineludible testimonio del menor y su necesaria contradicción para hacerlo servir como prueba debe ejecutarse evitando cualquier riesgo de victimización secundaria”, lo que implica, entre otras cosas, que la dirección del interrogatorio debe realizarse por un “profesional especialmente entrenado en el tratamiento con menores” (directriz 9.3).

Además, en los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos necesariamente se constituye un referente en el caso Rosendo Cantú y otra vs. México, la Corte Interamericana sostuvo que:

“de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana, el Estado debe asumir una posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas o cuidados especiales orientados en el principio del interés superior del niño”.

² Observación General N° 12, *El derecho del niño a ser escuchado*, 2009, párrafo 21.



De tal manera que:

“el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad”.

En relación con el caso concreto, sostuvo que:

“el Estado debió haber adoptado medidas especiales a favor de la señora Rosendo Cantú, no sólo durante la denuncia penal, sino durante el tiempo en que, siendo una niña, estuvo vinculada a las investigaciones ministeriales seguidas con motivo del delito que había denunciado”.

También se estableció que:

“[l]a obligación de proteger el interés superior de los niños y niñas durante cualquier procedimiento en el cual estén involucrados puede implicar, inter alia, lo siguiente: i) suministrar la información e implementar los procedimientos adecuados adaptándolos a sus necesidades particulares, garantizando que cuenten con asistencia letrada y de otra índole en todo momento, de acuerdo con sus necesidades; ii) asegurar especialmente en casos en los cuales niños o niñas hayan sido víctimas de delitos como abusos sexuales u otras formas de maltrato, su derecho a ser escuchados se ejerza garantizando su plena protección, vigilando que el personal esté capacitado para atenderlos y que las salas de entrevistas representen un entorno seguro y no intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado, y iii) procurar que los niños y niñas no sean interrogados en más ocasiones que las necesarias para evitar, en la medida de lo posible, la revictimización o un impacto traumático en el niño”.

Adicionalmente en el conocido Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) contra Guatemala, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó:

“194. Tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo corpus juris internacional de protección de los niños que debe servir a esta Corte para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana.”

En el caso “Mendoza y otros” contra Argentina, el citado Alto Tribunal estableció:

“145. Si bien los niños cuentan con los mismos derechos humanos que los adultos durante los procesos, la forma en que ejercen tales derechos varía en función de su nivel de desarrollo. Por lo tanto, es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes



participan en un proceso. Lo anterior corresponde al principio de trato diferenciado que, aplicado en el ámbito penal, implica que las diferencias de los niños y los adultos (...) sean tomadas en cuenta para la existencia de un sistema separado de justicia penal juvenil."

En el caso "Atala Rizzo y Niñas" contra Chile, la aludida Corte Internacional destacó:

"en casos en que se presenten conflictos de intereses entre la madre y el padre, es necesario que el Estado garantice, en lo posible, que los intereses del menor de edad sean representados por alguien ajeno a dicho conflicto".

Indica la Corte en la Opinión Consultiva-17/02 que:

"[E]n razón de las condiciones en las que se encuentran los niños, el trato diferente que se otorga a los mayores y a los menores de edad no es per se discriminatorio, en el sentido proscrito por la Convención [...] los Estados no pueden establecer diferenciaciones que carezcan de una justificación objetiva y razonable y no tengan como objeto único, en definitiva, el ejercicio de los derechos establecidos en aquélla."

Asimismo, en la Opinión Consultiva-17/02, el citado Tribunal internacional examinó el planteamiento que se le hizo en el sentido de que:

"55. Se puede concluir que, en razón de las condiciones en las que se encuentran los niños, el trato diferente que se otorga a los mayores y a los menores de edad no es per se discriminatorio, en el sentido prescrito por la Convención. Por el contrario, sirve al propósito de permitir el cabal ejercicio de los derechos reconocidos al niño. Se entiende que, en virtud de los artículos 1.1 y 24 de la Convención, los Estados no pueden establecer diferenciaciones que carezcan de una justificación objetiva y razonable y no tengan como objeto único, en definitiva, el ejercicio de los derechos establecidos en aquélla."

Y finalizó señalando:

"91. En conclusión, el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas positivas para asegurar la plena vigencia de los derechos del niño."

Cabe mencionar que, con relación con los casos de abuso sexual a personas menores de edad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que:

"[l]as diligencias vinculadas a las investigaciones deberán estar a cargo de profesionales cualificados que hayan recibido una formación amplia y específica para ello, y conducirse con especial agilidad y diligencia para garantizar que se obtengan y no se desvirtúen las pruebas relevantes para la investigación",

Además, ha precisado que:



“deben adoptarse procedimientos y protocolos de investigación rigurosos, pero adaptados a los niños, para identificar correctamente los casos de violencia y aportar pruebas a los procesos administrativos y judiciales correspondientes”³.

Ante los referentes internacionales mencionados resulta pertinente recordar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el quinto párrafo del artículo tercero, y en el noveno párrafo del artículo cuarto las siguientes disposiciones:

“Artículo 3.

(...)

El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

(...)”

“Artículo 4.

(...)

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.”

Adicionalmente, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes dispone con relación a la con relación a la participación de personas menores de edad en procesos penales, las siguientes disposiciones:

“Artículo 71. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.”

“Artículo 82. Niñas, niños y adolescentes gozan de los derechos y garantías de seguridad jurídica y debido proceso establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables.”

“Artículo 83. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las américas*, 2013, párrafo 427.



adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:

I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley;

II. Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables;

III. Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;

IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;

V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el Título Quinto, Capítulo Segundo, de la presente Ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;

VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;

VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;

VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;

IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario;

X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;

XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;

XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal, y



XIII. *Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales.”*

“Artículo 86. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que en los procedimientos jurisdiccionales en que estén relacionadas niñas, niños o adolescentes como probables víctimas del delito o testigos, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez, tengan al menos los siguientes derechos:

I. Se les informe sobre la naturaleza del procedimiento y el carácter de su participación en el mismo, el que en ningún caso podrá ser el de imputado o probable responsable;

II. Que su participación en un procedimiento se lleve a cabo de la manera más expedita, asistidos por un profesional en derecho y atendiendo a lo dispuesto por la fracción XI del artículo 83 de esta Ley;

III. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela o guarda y custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario, con base en el interés superior de la niñez;

IV. Que se preserve su derecho a la intimidad, que no se divulguen sus datos de identificación en los términos de esta Ley y las demás aplicables;

V. Tener acceso gratuito a asistencia jurídica, psicológica y cualquier otra necesaria atendiendo a las características del caso, a fin de salvaguardar sus derechos, en términos de las disposiciones aplicables, y

VI. Adoptar las medidas necesarias para evitar la revictimización de niñas, niños y adolescentes que presuntamente son víctimas de la comisión de un delito o violación a sus derechos humanos.”

Por su parte la Ley General de Víctimas dispone lo siguiente:

“Artículo 5.

(...)

Enfoque diferencial y especializado.- Esta Ley reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los



grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor.

Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de dichas particularidades y grado de vulnerabilidad, reconociendo igualmente que ciertos daños sufridos por su gravedad requieren de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad.

Enfoque transformador.- Las autoridades que deban aplicar la presente Ley realizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los esfuerzos necesarios encaminados a que las medidas de ayuda, protección, atención, asistencia y reparación integral a las que tienen derecho las víctimas contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

(...)

Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de dichas particularidades y grado de vulnerabilidad, reconociendo igualmente que ciertos daños sufridos por su gravedad requieren de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad. Enfoque transformador.- Las autoridades que deban aplicar la presente Ley realizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los esfuerzos necesarios encaminados a que las medidas de ayuda, protección, atención, asistencia y reparación integral a las que tienen derecho las víctimas contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

(...)

Interés superior de la niñez.- El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes.

Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector. Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

(...)

No criminalización.- Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie.



Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse.

Victimización secundaria.- Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.

(...)

Trato preferente.- Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de garantizar el trato digno y preferente a las víctimas.”

Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.

Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:

I. A una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al Derecho Internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral;

II. A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron;

III. A conocer la verdad de lo ocurrido acerca de los hechos en que le fueron violados sus derechos humanos para lo cual la autoridad deberá informar los resultados de las investigaciones;

IV. A que se le brinde protección y se salvaguarde su vida y su integridad corporal, en los casos previstos en el artículo 34 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;

V. A ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos por parte de los servidores públicos y, en general, por el personal de las instituciones públicas responsables del cumplimiento de esta Ley, así como por parte de los particulares que cuenten con convenios para brindar servicios a las víctimas;

VI. A solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación;



VII. A la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces;

VIII. A la protección del Estado, incluido el bienestar físico y psicológico y la seguridad del entorno con respeto a la dignidad y privacidad de la víctima, con independencia de que se encuentren dentro un procedimiento penal o de cualquier otra índole. Lo anterior incluye el derecho a la protección de su intimidad contra injerencias ilegítimas, así como derecho a contar con medidas de protección eficaces cuando su vida o integridad personal o libertad personal sean amenazadas o se hallen en riesgo en razón de su condición de víctima y/o del ejercicio de sus derechos;

IX. A solicitar y a recibir información clara, precisa y accesible sobre las rutas y los medios de acceso a los procedimientos, mecanismos y medidas que se establecen en la presente Ley;

X. A solicitar, acceder y recibir, en forma clara y precisa, toda la información oficial necesaria para lograr el pleno ejercicio de cada uno de sus derechos;

XI. A obtener en forma oportuna, rápida y efectiva todos los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos, entre éstos, los documentos de identificación y las visas;

XII. A conocer el estado de los procesos judiciales y administrativos en los que tenga un interés como interviniente;

XIII. A ser efectivamente escuchada por la autoridad respectiva cuando se encuentre presente en la audiencia, diligencia o en cualquier otra actuación y antes de que la autoridad se pronuncie;

XIV. A ser notificada de las resoluciones relativas a las solicitudes de ingreso al Registro y de medidas de ayuda, de asistencia y reparación integral que se dicten;

XV. A que el consulado de su país de origen sea inmediatamente notificado conforme a las normas internacionales que protegen el derecho a la asistencia consular, cuando se trate de víctimas extranjeras;

XVI. A la reunificación familiar cuando por razón del tipo de victimización su núcleo familiar se haya dividido;

XVII. A retornar a su lugar de origen o a reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad;

XVIII. A acudir y a participar en escenarios de diálogo institucional;

XIX. A ser beneficiaria de las acciones afirmativas y programas sociales públicos para proteger y garantizar sus derechos;

XX. A participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, ayuda, atención, asistencia y reparación integral;



XXI. A que las políticas públicas que son implementadas con base en la presente Ley tengan un enfoque transversal de género y diferencial, particularmente en atención a la infancia, los adultos mayores, la población indígena y las personas en situación de desplazamiento interno;

XXII. A no ser discriminadas ni limitadas en sus derechos;

XXIII. A recibir tratamiento especializado que le permita su rehabilitación física y psicológica con la finalidad de lograr su reintegración a la sociedad;

XXIV. A acceder a los mecanismos de justicia disponibles para determinar la responsabilidad en la comisión del delito o de la violación de los derechos humanos;

XXV. A tomar decisiones informadas sobre las vías de acceso a la justicia o mecanismos alternativos;

XXVI. A una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño;

XXVII. A participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición, conforme a los procedimientos establecidos en la ley de la materia;

XXVIII. A expresar libremente sus opiniones e intereses ante las autoridades e instancias correspondientes y a que éstas, en su caso, sean consideradas en las decisiones que afecten sus intereses;

XXIX. Derecho a ejercer los recursos legales en contra de las decisiones que afecten sus intereses y el ejercicio de sus derechos;

XXX. A que se les otorgue, la ayuda provisional de los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva o de las Comisiones de víctimas en los términos de la presente Ley;

XXXI. A recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor de su lengua, en caso de que no comprendan el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual;

XXXII. A trabajar de forma colectiva con otras víctimas para la defensa de sus derechos, incluida su reincorporación a la sociedad;

XXXIII. A participar en espacios colectivos donde se proporcione apoyo individual o colectivo que le permita relacionarse con otras víctimas;

XXXIV. Toda comparecencia ante el órgano investigador, el juez o tribunal, organismo público de protección de los derechos humanos, o ante cualquiera otra autoridad o perito que requiera la presencia de la Víctima, se considerará justificada para los efectos laborales y escolares, teniendo ella derecho a gozar del total de los emolumentos a que se refiere la Ley Federal del Trabajo;



XXXV. La protección de las víctimas del delito de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la Ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de los intervinientes o colaboradores en un procedimiento penal, así como de las personas o familiares cercanas a todos ellos, se otorgará además de lo dispuesto por esta Ley en términos de la legislación aplicable;

XXXVI. Tener acceso ágil, eficaz y transparente a los Recursos de Ayuda y Fondos Estatales en términos de esta Ley, y

XXXVII. Los demás señalados por la Constitución, los Tratados Internacionales, esta Ley y cualquier otra disposición en la materia o legislación especial.”

“Artículo 8. Las víctimas recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva o de las Comisiones de víctimas de las entidades federativas según corresponda, de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.

(...)”

“Artículo 12. Las víctimas gozarán de los siguientes derechos:

(...)

VI. A comparecer en la fase de la investigación o al juicio y a que sean adoptadas medidas para minimizar las molestias causadas, proteger su intimidad, identidad y otros datos personales;

VII. A que se garantice su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor contra todo acto de amenaza, intimidación o represalia;

VIII. A rendir o ampliar sus declaraciones sin ser identificados dentro de la audiencia, teniendo la obligación el juez de resguardar sus datos personales y, si lo solicitan, hacerlo por medios electrónicos;

(...)”

“Artículo 40. Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, de las entidades federativas o municipales de



acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño.

(...)"

"Artículo 124. Corresponde a los integrantes del Poder Judicial en el ámbito de su competencia:

I. Garantizar los derechos de las víctimas en estricta aplicación de la Constitución y los tratados internacionales;

II. Dictar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar que continúen las violaciones de derechos humanos o comisión de ciertos ilícitos;

III. Imponer las sanciones disciplinarias pertinentes;

IV. Resolver expedita y diligentemente las solicitudes que ante ellos se presenten;

V. Dictar las medidas precautorias necesarias para garantizar la seguridad de las víctimas, y sus bienes jurídicos;

VI. Garantizar que la opción y ejercicio de las medidas alternativas de resolución de conflictos se realice en respeto de los principios que sustentan la justicia restaurativa, en especial, la voluntariedad;

VII. Velar por que se notifique a la víctima cuando estén de por medio sus intereses y derechos, aunque no se encuentre legitimada procesalmente su coadyuvancia;

VIII. Permitir participar a la víctima en los actos y procedimientos no jurisdiccionales que solicite, incluso cuando no se encuentre legitimada procesalmente su coadyuvancia;

IX. Escuchar a la víctima antes de dictar sentencia, así como antes de resolver cualquier acto o medida que repercuta o se vincule con sus derechos o intereses;

X. Cuando los bienes asegurados sean puestos bajo la custodia de la víctima o le sean devueltos, deberá informar claramente a ésta los alcances de dicha situación, y las consecuencias que acarrea para el proceso, y

XI. Las demás acciones que dispongan las disposiciones jurídicas aplicables en materia de atención a víctimas de delito y reparación integral."

"Artículo 158. Los integrantes del Sistema que tengan contacto con la víctima en cumplimiento de medidas de atención, asistencia, ayuda, apoyo, reparación integral o cualquier mecanismo de acceso a la justicia, deberán incluir dentro de sus programas contenidos temáticos sobre los principios, derechos, mecanismos, acciones y procedimientos reconocidos por esta Ley; así como las disposiciones específicas de derechos humanos contenidos en la Constitución y tratados internacionales, protocolos específicos y demás instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.



Dichas entidades deberán diseñar e implementar un sistema de seguimiento que logre medir el impacto de la capacitación en los miembros de sus respectivas dependencias. A dicho efecto deberá tenerse en cuenta, entre otros aspectos, las denuncias y quejas hechas contra dichos servidores, las sanciones impuestas, las entrevistas y sondeos directos practicados a las víctimas.”

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de catorce de octubre de dos mil quince, al resolver el amparo directo en revisión 3797/2014, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, retomando diversos precedentes del mismo Tribunal Constitucional y con base en disposiciones tanto nacionales como internacionales, desarrolló una doctrina sobre los derechos fundamentales de las personas menores de edad que son relevantes en casos donde se analizan denuncias de abuso sexual, como enseguida se sintetiza:

I. Los derechos fundamentales de las niñas y los niños en situaciones donde se analizan denuncias o acciones sobre abuso sexual.

Además del principio del interés superior del niño, en dicha sentencia se analizaron otros derechos fundamentales de las personas menores de edad, como el derecho a participar en los procesos jurisdiccionales que afecten su esfera jurídica; donde se planteó la necesidad, para abordar el alcance de ese derecho en un contexto más específico, el supuesto en el que un niño o niña afirma haber sufrido algún tipo de abuso sexual y comparece ante autoridades administrativas y/o judiciales en calidad de víctima y testigo de lo ocurrido.

En este sentido, precisó que el derecho de las personas menores de edad a ser escuchados exige que el testimonio de una agresión sexual se recabe de cierta manera y que esa declaración sea valorada con parámetros distintos a los que se exigen para el testimonio de las personas adultas.

Para ello, la Sala destacó el derecho derivado del artículo 19.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo con el cual los Estados están obligados a adoptar *“todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”*.

En el caso de las personas menores de edad que son víctimas de abuso sexual, estableció que esos deberes de protección no sólo están a cargo de las autoridades legislativas y administrativas, como podría desprenderse de la literalidad del precepto, sino que también se extienden a las autoridades jurisdiccionales, las cuales tienen la obligación constitucional de adoptar las medidas necesarias para proteger de la mejor manera posible a las niñas y niños



que afirman haber sido víctimas de abuso sexual, con independencia de que el legislador o las autoridades administrativas también hayan cumplido con esas obligaciones en sus respectivos ámbitos de competencia.

II. La incidencia de los derechos fundamentales de las niñas y los niños en la actividad probatoria en casos de abuso sexual infantil.

Sobre este tema, el Alto Tribunal precisó que desde la Teoría del Derecho suelen distinguirse tres momentos sucesivos en la actividad probatoria que se despliega en el proceso, como son: la conformación de los elementos de juicio; la valoración de éstos; y, lo que sería propiamente la decisión con la que se determina si están o no probados los hechos materia de la litis.

A. La declaración de las personas menores de edad. Como parte del primer momento de la actividad probatoria, la Sala abordó los siguientes problemas relacionados con la forma de recabar la declaración de una persona menor de edad que se cree que ha sido víctima de abuso sexual, al tratarse de un aspecto que incide directamente en la valoración de dicha declaración:

a) La “entrevista investigativa”. Mencionó que existe un consenso en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho comparado, en el sentido de que la declaración de una niña o niño víctima de abuso sexual debe ser recabada a través de una “entrevista investigativa” o “cognitiva” **realizada por un especialista debidamente capacitado**. Este tipo de entrevista se basa en principios psicológicos que regulan el recuerdo y la recuperación de la memoria. La Primera Sala **destacó la importancia de practicar lo más pronto posible la entrevista investigativa con la finalidad de evitar la revictimización secundaria de la persona menor de edad.**

La Sala señaló que en los casos donde están involucradas personas menores de edad que se cree que pudieron haber sido abusados sexualmente, tanto en procesos penales como civiles, la participación de un profesional en psicología debidamente capacitado en las técnicas adecuadas para ayudar a obtener la declaración de la víctima no es una cuestión de simple conveniencia, sino que se trata de una exigencia impuesta a las autoridades administrativas y judiciales por el interés superior del niño y los derechos fundamentales de los menores a ser escuchados en los procesos judiciales y a ser protegidos contra toda forma de abuso, previstos en los artículos 12.2 y 19.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

b) La psicología del testimonio. Indicó que la fiabilidad de un testimonio está determinada por la correspondencia entre lo relatado por el testigo y lo que efectivamente ocurrió en la realidad. Con todo, el testimonio no es fiable si la



persona no recuerda correctamente lo que ocurrió. Por su parte, la exactitud de la memoria depende de que exista correspondencia entre el contenido del evento relatado y el contenido de la memoria, es decir, correspondencia entre el hecho presenciado por el testigo y lo representado en la memoria.

c) Las particularidades del testimonio infantil. Estableció que los encargados de interrogar a los menores en el marco de procesos judiciales sobre abuso sexual deben ser profesionales que tengan conocimientos sobre el funcionamiento de la memoria y el desarrollo cognitivo de los niños, puesto que sólo así serán conscientes de los problemas que afectan la fiabilidad del testimonio de los niños y, en esa medida, podrán estar en posibilidad de utilizar las técnicas adecuadas para ayudar al menor en la recuperación de los recuerdos de ese episodio. Las particularidades del testimonio infantil obligan dijo a los jueces a ser muy cautelosos cuando lleven a cabo la valoración de este tipo de evidencia.

d) Lineamientos sobre la práctica de las entrevistas investigativas. Después de mencionar diversos problemas relacionados con la forma de recabar la declaración de una persona menor de edad, la Primera Sala fijó lineamientos mínimos que tienen que cumplir las entrevistas investigativas que deben realizarse a éstos con motivo de una investigación penal o un proceso civil en los que se alegue que un niño o niña fue abusado sexualmente, y que son los siguientes:

En primer lugar, la entrevista investigativa debe planificarse.

En segundo lugar, el entrevistador debe comunicarle al niño las reglas básicas de la entrevista investigativa, con la finalidad de conozca la forma en la que se espera que se conduzca y se le clarifique en qué se distinguen éstas de las reglas de una conversación normal.

En tercer lugar, el entrevistador debe formular las preguntas de una forma adecuada.

En cuarto lugar, el entrevistador debe tomar en cuenta la perspectiva de la persona menor de edad.

Finalmente, la entrevista debe grabarse en video.

B. La valoración del testimonio infantil.

a) La valoración del material probatorio. Como parte del segundo momento de la actividad probatoria, la Sala sostuvo que la declaración de una persona menor de edad en la que afirma haber sido víctima de abuso sexual e identifica a una persona como responsable, es claramente una prueba directa en relación con el



hecho relevante para el proceso: el abuso sexual y la identificación de la persona que realizó esa conducta.

Así, indicó que para poder establecer la fuerza probatoria de la declaración de la persona menor de edad en un proceso que tiene por objeto esclarecer si ocurrió el abuso sexual debe determinarse necesariamente la credibilidad de ésta. El problema estriba en que los criterios para apreciar la credibilidad de la declaración de una persona infante, especialmente si ésta aduce haber sido abusado sexualmente, pues en esos casos no deben ser los mismos parámetros que se utilizan para evaluar la credibilidad del testimonio de un adulto.

b) El análisis de la credibilidad de las declaraciones de menores en casos de abuso sexual. En cuanto al segundo momento de la actividad probatoria, la Sala también estableció que las conclusiones a favor o en contra de la credibilidad de la declaración de una persona menor de edad no deben extraerse únicamente a partir de una simple constatación de la presencia o ausencia de diversos indicadores, ya que el peso de éstos en cada caso concreto depende de múltiples factores, como la edad del niño o niña, la complejidad del episodio, el paso del tiempo, el número de ocasiones en las que la persona menor de edad se ha visto obligado a repetir su relato, etc.

Por esta razón, mencionó que la aplicación de estos criterios debe estar a cargo de profesionales capacitados en estas técnicas y con un conocimiento actualizado de los resultados de la investigación empírica sobre estos procedimientos de análisis.

c) La prueba pericial en psicología del testimonio. Para la Sala, a diferencia de la participación de un profesional en la realización de la entrevista investigativa a través de la cual debe obtenerse la declaración del menor, la intervención de un psicólogo para evaluar la credibilidad de una declaración en casos de abuso sexual, sí tiene el carácter de una prueba pericial y, en consecuencia, debe aplicársele a ésta todas las reglas que disciplinan su práctica y valoración.

Al respecto, señaló que es importante destacar que los jueces no están obligados a aceptar las conclusiones que formule el especialista en el peritaje sobre la credibilidad de la declaración de la persona menor de edad, toda vez que de conformidad con un sistema de valoración racional de la prueba los jueces están en libertad de decidir si asumen o no esas conclusiones dada la confianza en la autoridad teórica del perito. Así, mientras éste utiliza sus conocimientos especializados para informar sobre un determinado aspecto de la realidad, al juez le corresponde decidir qué debe hacer con esa información, lo que en este tipo de casos significa decidir si le otorga o no credibilidad al testimonio de la persona menor de edad que sostiene haber sido abusada sexualmente.



C. El estándar de prueba en juicios de pérdida de patria potestad

Como tercer elemento de la actividad probatoria, el Alto Tribunal precisó que una vez que se han valorado todos los elementos de juicio disponibles, el juez debe decidir si está o no probada la hipótesis probatoria debatida en el proceso. Así, a través de la valoración de las pruebas el juez determina el grado de confirmación con el que cuenta la hipótesis probatoria y, posteriormente, decide si el grado de confirmación alcanzado en el caso concreto satisface el estándar de prueba que debe utilizarse en el proceso respectivo.

En este sentido, señaló que la valoración que se haga del material probatorio no es propiamente lo que condiciona la decisión a adoptar, sino el estándar de prueba. El alto nivel de confirmación exigido por el estándar de prueba disminuye en términos globales el riesgo de que en los procesos penales se cometa un error del primer tipo (condenar a inocentes), al tiempo que correlativamente también aumenta la probabilidad de que se incurra en un error del segundo tipo (absolver a culpables).

Esto es así, puesto que de conformidad con un estándar que exige probar la culpabilidad más allá de toda duda razonable sólo se podría condenar a una persona si la hipótesis de la acusación está sólidamente confirmada, lo que evidentemente se traduce en una protección con mayor intensidad de los intereses del imputado, teniendo en cuenta los costos que para éste tendría una decisión errónea desde el punto de vista probatorio serían muy altos.

Finalmente, indicó que el hecho de que una vez aplicado el estándar de prueba se declare que no ha quedado probada la hipótesis alegada en el juicio sobre el episodio de abuso sexual, ello no significa necesariamente que la denuncia o el testimonio de la persona menor de edad sea “falso”, “ficticio” o “erróneo”, y que dadas las dificultades que normalmente existen para acreditar este tipo de hechos, es posible que en muchos casos esa decisión se explique simplemente porque la hipótesis probatoria no ha contado con el nivel de confirmación requerido por el estándar, de tal manera que la decisión de declarar que no se han probado los hechos no comporta sin más una descalificación del testimonio de una persona menor de edad.

La misma Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo Directo en Revisión 1072/2014, en sesión de 17 de junio de 2015⁴, precisó que con el fin de evitar mayor sufrimiento al niño que ha sido víctima

⁴ Tesis registro digital: 2010617, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época Materias(s): Constitucional, Penal, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, página 268, de la letra:



de un delito, las entrevistas, exámenes y demás tipos de investigaciones a que sean sometidos deben ser realizados por profesionales capacitados que procedan de manera sensible, respetuosa y concienzuda.

Así, precisó que existe una obligación especial frente a la niñez, de manera que en el caso de niñas, niños y adolescentes, víctimas de un delito, deben implementarse las siguientes medidas cuando estén en contacto con los procesos de justicia:

a) Los niños deberán contar con ayuda profesional de manera continua hasta que ya no se requiera más;

b) Deben utilizarse procedimientos adaptados a los niños, incluidas salas de entrevistas destinadas a ellos; salas de audiencia modificadas teniendo en cuenta recesos durante el testimonio de un niño; audiencias programadas a horas apropiadas para su edad y madurez;

c) Un sistema de comunicación que garantice que el menor asista al tribunal solamente cuando sea necesario, al igual que otras medidas que faciliten el testimonio del niño y, en general, aseguren sus derechos a recibir asesoría jurídica, atención médica y psicológica; a que se le repare el daño y se resguarden su identidad y otros datos personales.

También la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵, en jurisprudencia obligatoria, ha establecido lineamientos que deben observarse para

"MENORES DE EDAD VÍCTIMAS DEL DELITO. MEDIDAS QUE ES NECESARIO IMPLEMENTAR PARA GARANTIZAR Y PROTEGER SU DESARROLLO, CUANDO ESTÉN EN CONTACTO CON LOS PROCESOS DE JUSTICIA.

Con el fin de evitar mayor sufrimiento al niño que ha sido víctima de un delito, las entrevistas, exámenes y demás tipos de investigaciones a que sean sometidos deben ser realizados por profesionales capacitados que procedan de manera sensible, respetuosa y concienzuda. Así, existe una obligación especial frente a la niñez, de manera que en el caso de los menores víctimas de un delito, deben implementarse las siguientes medidas cuando estén en contacto con los procesos de justicia: 1) los niños deberán contar con ayuda profesional de manera continua hasta que ya no se requiera más; 2) deben utilizarse procedimientos adaptados a los niños, incluidas salas de entrevistas destinadas a ellos; salas de audiencia modificadas teniendo en cuenta recesos durante el testimonio de un niño; audiencias programadas a horas apropiadas para su edad y madurez; 3) un sistema de comunicación que garantice que el menor asista al tribunal solamente cuando sea necesario, al igual que otras medidas que faciliten el testimonio del niño y, en general, aseguren sus derechos a recibir asesoría jurídica, atención médica y psicológica; a que se le repare el daño y se resguarden su identidad y otros datos personales."

⁵ Tesis: 1a./J. 12/2017 (10a.), registro digital: 2013952, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materias(s): Constitucional, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo I, página 288, del rubro y texto:

"DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO.

Las niñas y los niños, como titulares de derechos humanos, ejercen sus derechos progresivamente, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía, lo que se denomina "adquisición progresiva de la autonomía de los niños", lo cual conlleva que *actúen durante su primera infancia por conducto de otras personas -idealmente, de sus familiares-*. Así, el derecho de las niñas y los niños a participar en procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar su esfera jurídica se ejerce, también, progresivamente, sin que su ejercicio dependa de una edad que pueda predeterminarse en una regla fija, incluso de índole



la participación de niñas y niños dentro de cualquier procedimiento jurisdiccional que pueda afectar su esfera jurídica, como son:

a) Para la admisión de la prueba debe considerarse que: (a) la edad biológica de los niños no es el criterio determinante para llegar a una decisión respecto a su participación dentro de un procedimiento jurisdiccional, sino su madurez, es decir, su capacidad de comprender el asunto, sus consecuencias y de formarse un juicio o criterio propio; (b) debe evitarse la práctica desconsiderada del ejercicio de este derecho; y, (c) debe evitarse entrevistar a los niños en más ocasiones de las necesarias;

b) Para preparar la entrevista en la que participarán, se requiere que sean informados en un lenguaje accesible y amigable sobre el procedimiento y su derecho a participar, y que se garantice que su participación es voluntaria;

c) Para el desahogo de la prueba, la declaración o testimonio del niño debe llevarse a cabo en una diligencia seguida en forma de entrevista o conversación, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Es conveniente que previamente a la entrevista el juzgador se reúna con un especialista en temas de niñez, ya sea psiquiatra o psicólogo, para aclarar los términos de lo que se pretende conversar

legal, ni aplicarse en forma generalizada a todos los menores de edad, sino que el grado de autonomía debe analizarse en cada caso. Ahora bien, la participación de los niños en procedimientos jurisdiccionales reviste una doble finalidad, pues, al reconocerlos como sujetos de derecho, logra el efectivo ejercicio de sus derechos y, a la vez, se permite que el juzgador se allegue de todos los elementos que necesite para forjar su convicción respecto de un determinado asunto, lo que resulta fundamental para una debida tutela del interés superior de la infancia. En este sentido, los lineamientos que deben observarse para la participación de niñas y niños dentro de cualquier procedimiento jurisdiccional que pueda afectar su esfera jurídica son: (1) para la admisión de la prueba debe considerarse que: (a) la edad biológica de los niños no es el criterio determinante para llegar a una decisión respecto a su participación dentro de un procedimiento jurisdiccional, sino su madurez, es decir, su capacidad de comprender el asunto, sus consecuencias y de formarse un juicio o criterio propio; (b) debe evitarse la práctica desconsiderada del ejercicio de este derecho; y, (c) debe evitarse entrevistar a los niños en más ocasiones de las necesarias; (2) para preparar la entrevista en la que participarán, se requiere que sean informados en un lenguaje accesible y amigable sobre el procedimiento y su derecho a participar, y que se garantice que su participación es voluntaria; (3) para el desahogo de la prueba, la declaración o testimonio del niño debe llevarse a cabo en una diligencia seguida en forma de entrevista o conversación, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos: (a) es conveniente que previamente a la entrevista el juzgador se reúna con un especialista en temas de niñez, ya sea psiquiatra o psicólogo, para aclarar los términos de lo que se pretende conversar con el niño, para que a éste le resulte más sencillo de comprender y continuar la conversación; (b) la entrevista debe desarrollarse, en la medida de lo posible, en un lugar que no represente un ambiente hostil para los intereses del niño, esto es, donde pueda sentirse respetado y seguro para expresar libremente sus opiniones; (c) además de estar presentes el juzgador o funcionario que tome la decisión, durante la diligencia deben comparecer el especialista en temas de niñez que se haya reunido con el juzgador y, siempre que el niño lo solicite o se estime conveniente para proteger su superior interés, una persona de su confianza, siempre que ello no genere un conflicto de intereses; (d) en la medida de lo posible, debe registrarse la declaración o testimonio de las niñas y niños íntegramente, ya sea mediante la transcripción de toda la diligencia o con los medios tecnológicos al alcance del juzgado o tribunal que permitan el registro del audio; (4) los niños deben intervenir directamente en las entrevistas, sin que ello implique que no puedan tener representación durante el juicio, la cual recaerá en quienes legalmente estén llamados a ejercerla, salvo que se genere un conflicto de intereses, en cuyo caso debe analizarse la necesidad de nombrar un tutor interino; y (5) debe consultarse a los niños sobre la confidencialidad de sus declaraciones, aunque la decisión final sea del juzgador, para evitarles algún conflicto que pueda afectar su salud mental o, en general, su bienestar. Finalmente, es importante enfatizar que en cada una de estas medidas siempre debe tenerse en cuenta el interés superior de la infancia por lo que no debe adoptarse alguna determinación que implique perjuicio para los niños, más allá de los efectos normales inherentes a su participación dentro del procedimiento jurisdiccional."



con el niño, para que a éste le resulte más sencillo de comprender y continuar la conversación;

- II. La entrevista debe desarrollarse, en la medida de lo posible, en un lugar que no represente un ambiente hostil para los intereses del niño, esto es, donde pueda sentirse respetado y seguro para expresar libremente sus opiniones;
- III. Además de estar presentes el juzgador o funcionario que tome la decisión, durante la diligencia deben comparecer el especialista en temas de niñez que se haya reunido con el juzgador y, siempre que el niño lo solicite o se estime conveniente para proteger su superior interés, una persona de su confianza, siempre que ello no genere un conflicto de intereses;
- IV. En la medida de lo posible, debe registrarse la declaración o testimonio de las niñas y niños íntegramente, ya sea mediante la transcripción de toda la diligencia o con los medios tecnológicos al alcance del juzgado o tribunal que permitan el registro del audio;
- V. Los niños deben intervenir directamente en las entrevistas, sin que ello implique que no puedan tener representación durante el juicio, la cual recaerá en quienes legalmente estén llamados a ejercerla, salvo que se genere un conflicto de intereses, en cuyo caso debe analizarse la necesidad de nombrar un tutor interino; y,
- VI. Debe consultarse a los niños sobre la confidencialidad de sus declaraciones, aunque la decisión final sea del juzgador, para evitarles algún conflicto que pueda afectar su salud mental o, en general, su bienestar.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 4168/2020, en sesión de doce de enero de dos mil veintidós, estableció que cuando las Juezas o Jueces de amparo adviertan que en algún caso que se les presenta se encuentran involucrados, directa o indirectamente, los derechos de las niñas, niños y adolescentes, deben estudiar los hechos y las pruebas que se vinculan con tales menores de edad, en atención al principio del interés superior de la niñez, a pesar de que ello no haya sido materia de controversia o discusión y sin importar que los niños no hayan acudido al juicio⁶.

⁶ Tesis registro digital: 2024135, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Undécima Época, Materias(s): Administrativa, Constitucional, Tesis: 2a./J. 1/2022 (11a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Febrero de 2022, Tomo II, página 1424, que establece:



La Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su esfuerzo por unificar el respeto a los derechos humanos de las personas menores de edad, emitió el “Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes”; en ese documento, justamente se contienen pautas de actuación en casos que involucren a personas menores de edad; y, si bien, tal instrumento es una de las principales guías orientadoras de cualquier juzgador en México cuando se trata de casos que involucren a personas menores de edad; lo cierto es que se trata precisamente sólo de pautas orientadoras no vinculantes, como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷.

“INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. CUANDO SE ADVIERTAN AFECTACIONES A LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, EL TRIBUNAL TIENE LA OBLIGACIÓN DE ESTUDIARLAS A LA LUZ DEL REFERIDO PRINCIPIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE TALES LESIONES NO HAYAN SIDO MATERIA DE CONTROVERSIA NI LOS MENORES DE EDAD PARTE EN EL JUICIO.

Hechos: En un juicio laboral se impugnó el despido injustificado de un director de una secundaria pública. Al llegar el asunto al amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que la parte patronal acreditó que el director había sido cesado previo al despido que fue impugnado y, por ende, no era procedente el pago de las prestaciones reclamadas ni la reinstalación. Para ello, el Tribunal Colegiado analizó oficiosamente el cúmulo probatorio del referido cese con base en el interés superior de la niñez, ya que el director había sido cesado por vulnerar diversos derechos de los menores de edad que estaban a su cargo. Inconforme con ello, el trabajador interpuso revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación alegando que no era posible tomar en cuenta esas violaciones, ya que ello era ajeno a la litis y los estudiantes no fueron parte en el juicio de origen ni en el juicio de amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando las Juezas o Jueces de amparo adviertan que en algún caso que se les presenta se encuentran involucrados, directa o indirectamente, los derechos de las niñas, niños y adolescentes, deben estudiar los hechos y las pruebas que se vinculan con tales menores de edad, en atención al principio del interés superior de la niñez, a pesar de que ello no haya sido materia de controversia o discusión y sin importar que los niños no hayan acudido al juicio.

Justificación: Esto se explica, pues si la obligación jurídica contenida en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño de adoptar el interés superior de la niñez, se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a los niños, entonces se colige que si el juzgador percibe que existen cuestiones que no forman parte propiamente de la litis que le es elevada, pero cuyo conocimiento y pronunciamiento es esencial para tutelar el interés superior del menor de edad, ante el riesgo o peligro de afectación que la sentencia depararía directa o indirectamente en el niño, no sólo resulta permisible, sino obligatorio que el Juez, oficiosamente, examine tales cuestiones “indirectas” a la litis, a fin de que el interés superior del menor de edad sea tomado en cuenta de manera primordial en dicha decisión jurisdiccional. Luego, la autorización de ir más allá de lo directo o expresamente establecido en la litis que se le plantea al tribunal, deriva del hecho de que el Poder Judicial de la Federación, en virtud del interés superior del menor de edad, ha sido investido de facultades amplísimas para intervenir oficiosamente en esta clase de problemas relacionados con las niñas, niños y adolescentes, al grado de que puede hacer valer los conceptos o razonamientos que en su opinión conduzcan a la verdad y a lograr el bienestar del menor de edad. En el entendido de que la adopción del interés superior del menor de edad, en estos casos, no se actualiza por una simple conexidad o vinculación lejana entre la litis planteada y los derechos de la niñez –por ejemplo, simplemente porque la relación laboral se desarrolle en un lugar donde acudan menores de edad a realizar una determinada actividad–, sino que cobra aplicación cuando efectivamente se adviertan daños o riesgo de daño a los derechos de las niñas, niños y adolescentes –sean directos o indirectos– derivado de la decisión jurisdiccional respectiva.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2005404

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materias(s): Común

Tesis: 1a. XIV/2014 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 2, Enero de 2014, Tomo II, página 1117

Tipo: Aislada



El Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, al resolver el Amparo Directo 577/2018, en sesión de veintiséis de agosto de dos mil dieciocho, en lo que es tema en examen, en un caso de pederastia, estableció que en las controversias en que es víctima una persona menor de edad, y debe participar en alguna diligencia en la que tendrá contacto directo con su agresor o agresores, existe un riesgo objetivo de que sea revictimizada; y, por ello, es válido que en ese supuesto se configure una excepción al principio de inmediación, buscando siempre un equilibrio entre el derecho de defensa del acusado y el interés superior de la infancia⁸.

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE AFECTEN A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. NO PUEDE SER EL FUNDAMENTO LEGAL DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. La utilización de este documento elaborado por la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera alguna implica o tiene el alcance de ser una norma que pueda ser materia de interpretación por el órgano de amparo, pues el protocolo sólo constituye una guía de prácticas orientadas a garantizar el acceso a la justicia, fundadas en el respeto de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, con el fin de proveer a los juzgadores nacionales con una herramienta que pueda auxiliarlos en su función, básicamente, al agrupar y ordenar las normas nacionales e internacionales pertinentes para la valoración de un determinado tipo de asunto; en el caso concreto, respecto de niñas, niños y adolescentes. Es decir, su función se limita a enlistar y explicar las normas que podrían llegar a ser aplicables a fin de proteger los derechos de niñas, niños o adolescentes involucrados en un proceso jurisdiccional. De ahí que sólo constituye una guía y no fundamento legal de una sentencia de amparo.

Amparo directo en revisión 3292/2013. 27 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

⁸ Tesis registro digital: 2024706, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Undécima Época; Materias(s): Constitucional, Penal; Tesis: X.P.1 P (11a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 13, Mayo de 2022, Tomo V, página 4752; Tipo: Aislada, sustentada por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, que establece:

“PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN EN EL SISTEMA PENAL MIXTO O TRADICIONAL. EL RIESGO OBJETIVO DE REVICTIMIZACIÓN DE UNA PERSONA MENOR DE EDAD, VÍCTIMA DEL DELITO DE PEDERASTIA, CONFIGURA UNA EXCEPCIÓN VÁLIDA A DICHO PRINCIPIO SI SE LOGRA EL EQUILIBRIO ENTRE EL DERECHO DE DEFENSA DEL ACUSADO Y EL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA (LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL DEL ESTADO DE TABASCO ABROGADA).

Hechos: En un juicio penal seguido por el delito de pederastia, tramitado bajo el sistema mixto o tradicional y conforme a la legislación procesal penal del Estado de Tabasco (abrogada), al rendir su declaración preparatoria los procesados solicitaron carearse con la víctima menor de edad. El Juez del proceso, con base en la valoración psicológica de la niña, negó esa petición, pues advirtió que la práctica de los careos afectaría su integridad psicoemocional.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el riesgo objetivo de revictimización de una persona menor de edad, víctima del delito de pederastia, configura una excepción válida al principio de inmediación, si se logra el equilibrio entre el derecho de defensa del acusado y el interés superior de la infancia; de ahí que la particular situación y las especiales condiciones biológicas y psicológicas de la niña justifican que el juzgador niegue la práctica del careo, si de la prueba científica generada en el procedimiento se desprende, objetivamente, que el contacto con los inculpados pudiera afectar su integridad.

Justificación: El interés superior de los menores de edad es, en nuestro sistema jurídico, un principio rector. Por otra parte, el contacto de éstos con el sistema de justicia, ante el que habrán de revivir esa experiencia en extremo negativa, puede generar su revictimización y, por ello, las autoridades habrán de tomar todas las medidas necesarias para que eso no suceda o tal afectación sea la mínima posible. Ese riesgo de victimización secundaria se exagera y potencializa cuando el menor de edad, aun en el contexto institucional del proceso, debe tener contacto directo con su agresor o agresores, como sucede en el careo cuya práctica, por su naturaleza, implica la confronta personal y directa entre los careados. Así, en tutela y protección del interés superior del menor de edad, es jurídicamente posible que el Juez de la causa justifique la no celebración de los careos, siempre que de la prueba científica con que cuente se desprenda un riesgo objetivo y concreto para la integridad de la víctima del delito de pederastia. En este caso, el derecho a probar de los enjuiciados y, como componente de éste, la inmediación de dicha prueba, esto es, la confronta directa entre la menor de edad y sus agresores ante la presencia del juzgador, puede modularse, sin que ello implique dejar a los procesados sin la posibilidad de controvertir y rebatir lo dicho por aquélla, pues lo que en realidad tal modulación significa es que lo podrán hacer a través de medios probatorios distintos al



El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el Amparo Directo 39/2021, en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, estableció que, tratándose del recurso de apelación, la imposición de oficio de medidas de seguridad en favor de la víctima menor de edad y de la víctima indirecta, para procurar su salud física y psicológica, no vulnera el principio *non reformatio in peius*, previsto en el artículo 462 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues los órganos jurisdiccionales, en cumplimiento a los mecanismos instaurados en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea Parte, los de derecho interno creados para salvaguardar el interés superior del menor de edad y las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben adoptar medidas de protección suficientes, a efecto de garantizarles su seguridad⁹.

careo. En las condiciones señaladas, en un juicio penal de corte inquisitivo y mixto la condena de una persona por el delito de pederastia será válida, aun en caso de no celebrarse el careo con la víctima, ante el riesgo objetivo a su integridad, si la información producida en sede ministerial por la menor de edad no es la única que justifica la condena, esto es, si lo dicho por ésta es un indicio que sirve de base para la obtención de un cúmulo de pruebas que sustentan tanto el hecho como la responsabilidad de los agentes ya que, en ese escenario, la condena no se basará ni única ni principalmente en lo dicho por la niña ante la representación social, sino en el conjunto de la prueba producida en el juicio que la defensa estuvo en aptitud de cuestionar, respetándose así el derecho de defensa, aunque su ejercicio se module en razón del interés superior del menor de edad.

⁹ Tesis registro digital: 2024110, Undécima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, Enero de 2022, Tomo IV, página 3011, sustentada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que establece:

MEDIDAS DE SEGURIDAD EN FAVOR DE LA VÍCTIMA MENOR DE EDAD Y DE LA VÍCTIMA INDIRECTA PARA PROTEGER SU SALUD FÍSICA Y PSICOLÓGICA. SU IMPOSICIÓN DE OFICIO CONTRA EL SENTENCIADO POR LA SALA AL RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO ÚNICAMENTE POR ÉSTE CONTRA LA SENTENCIA RECLAMADA, NO VULNERA EL PRINCIPIO NON REFORMATIO IN PEIUS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 462 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Hechos: En la sentencia que constituye el acto reclamado, dictada contra el quejoso en el procedimiento abreviado por un delito sexual, respecto de la cual únicamente su defensor interpuso el recurso de apelación, la Sala responsable, al advertir una violación en perjuicio de la víctima menor de edad, en virtud de que el Juez de Control no le otorgó medidas de protección para proteger su salud física y psicológica, de oficio y en atención a su interés superior, le impuso al sentenciado las medidas de seguridad consistentes en la prohibición de comunicarse con ella y con la víctima indirecta, por cualquier medio, por sí o por interpósita persona, así como acercarse o ingresar al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, o cualquier otro que aquéllas frecuenten, por el tiempo que se encuentre privado de la libertad; además, se le apercibió para que se abstuviera de ejercer cualquier tipo de violencia en su contra y ordenó inscribirlo en el Registro de Personas Agresores Sexuales de la entidad.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la imposición de oficio por la Sala de esas medidas de seguridad contra el sentenciado, en favor de la víctima menor de edad y de la víctima indirecta, para procurar su salud física y psicológica, con independencia de que únicamente él haya interpuesto el recurso de apelación contra la sentencia reclamada, no vulnera el principio *non reformatio in peius* previsto en el artículo 462 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues los órganos jurisdiccionales, en cumplimiento a los mecanismos instaurados en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea Parte, los de derecho interno creados para salvaguardar el interés superior del menor de edad y las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben adoptar medidas de protección suficientes, a efecto de garantizarles su seguridad.

Justificación: Lo anterior, porque si bien el artículo 462 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece la prohibición de modificar la resolución recurrida en perjuicio del sentenciado cuando el recurso ha sido interpuesto únicamente por él o por su defensor, lo cierto es que las medidas de seguridad tienen una función eminentemente de prevención de comisión de ilícitos o de reincidencia, por lo cual, deben considerarse como herramientas útiles para lograr una efectiva reinserción social de los sentenciados. Por tanto, dichas medidas no pueden considerarse como un castigo para el quejoso, aun cuando se prevean en el Código Penal, ya que constituyen una medida administrativa de protección por parte del Estado para garantizar la seguridad de la sociedad y, con mayor razón, de las víctimas del delito, cuando son menores de edad,



El propio Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el Amparo Directo 19/2021, en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, constató, como he anticipado, que las personas menores de edad en ocasiones son víctimas de amenazas, incluso, por sus propios progenitores¹⁰.

Asimismo, al resolver el amparo directo 110/2020, en sesión de dieciocho de marzo de dos mil veinte, determinó que cuando deba recibirse el testimonio de víctimas menores de edad y se tema por su afectación psicológica o emocional, así como en casos de víctimas de los delitos de violación, el órgano jurisdiccional, a

atento al principio del interés superior del niño. Luego, no se materializa una violación a los derechos del sentenciado cuando las medidas de seguridad se decretan para garantizar los derechos de la víctima, sin implicar lo anterior algún efecto de naturaleza retroactiva en perjuicio de aquél, al no constituir una sanción adicional que conlleve la modificación de la pena en su perjuicio, ni altera la acusación del Ministerio Público, la cual fue aceptada por el quejoso en el procedimiento abreviado. Se itera, constituyen medidas de protección cuyo objetivo se traduce en garantizar a la menor de edad víctima su seguridad tanto física como psicológica y buscar que el hecho punible o la violación de derechos sufridos no vuelva a ocurrir. Por este motivo, no se vulnera el principio non reformatio in peius consagrado en el artículo 462 del Código Nacional de Procedimientos Penales.”

¹⁰ Tesis con registro digital: 2023354, sustentada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Undécima Época, Materias(s): Penal, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Julio de 2021, Tomo II, página 2295, que establece:

“DECLARACIONES DE MENORES DE EDAD VÍCTIMAS DE DELITOS SEXUALES. SI EL AGRESOR ES SU ASCENDIENTE Y FUE ÉSTE QUIEN CONTRIBUYÓ PARA QUE NO SE PRESENTARAN A LA AUDIENCIA DE JUICIO POR HABERLOS AMENAZADO, ELLO JUSTIFICA QUE SE ATRIBUYA AL ACUSADO ESA INCOMPARECENCIA Y, POR TANTO, LA ACTUALIZACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE INCORPORARLAS POR LECTURA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 386, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Hechos: En la sentencia que constituye el acto reclamado la Sala responsable convalidó la actuación del Tribunal de Enjuiciamiento, respecto de tener por actualizada la excepción prevista en el artículo 386, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, relativa a que podrán incorporarse al juicio, previa lectura, los registros en que consten anteriores declaraciones, siempre que la incomparecencia de los testigos fuere atribuible al acusado. Por tanto, determinó que fue legal incorporar a la audiencia de juicio de esa forma la declaración de la víctima menor de edad. Lo anterior, en atención al principio del interés superior de la niñez y tomando en cuenta las siguientes circunstancias: que el delito es de índole sexual; se cometió en agravio de una mujer menor de edad por su ascendiente y, principalmente, que fue el quejoso quien contribuyó para que la niña, junto con su representante, no se presentaran a la audiencia de juicio, pues del testimonio de la perito en materia de psicología que entrevistó a la infante, se advirtió que el sentenciado la amenazó con causar daño a su mamá y a su hermana.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito, en atención al estado de vulnerabilidad de la menor de edad víctima, y a que su inasistencia a la audiencia de juicio no fue por voluntad propia sino que, por el contrario, atendió a factores ajenos a ésta, que no pueden ser atribuibles en detrimento de sus derechos, determina que lo expuesto por la Sala responsable constituye una buena razón para justificar que se atribuya al acusado la incomparecencia de la menor de edad a la audiencia de juicio y, por tanto, la actualización de la excepción de incorporar su declaración por lectura, prevista en el artículo 386, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: Lo anterior tiene sustento en los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establecen el principio del interés superior del menor de edad y las obligaciones de las autoridades de garantizar su materialización, además del derecho sustantivo a favor de los menores de edad de participar de forma activa en los procedimientos que puedan afectar sus intereses, lo cual se satisface cuando se permite la incorporación por lectura de sus testimoniales, en situaciones que evidencian que su incomparecencia a la audiencia de juicio no les es atribuible, por su limitada autonomía para conducirse; por ello, se requiere que el Estado posibilite su derecho a ser escuchados. Sin que la conclusión adoptada implique desatender los derechos que la Constitución General establece a favor del acusado, ya que la excepción de incorporar la declaración de la niña por lectura no impide que la defensa refute su contenido, o se omita la obligación del Ministerio Público de probar su acusación, pues al ser incorporada por lectura, las partes están en posibilidad de analizar su contenido y, de considerarlo necesario, objetarlo, con lo cual se cumple con el principio de contradicción.”



petición de las partes, puede ordenar su recepción con el auxilio de familiares o peritos especializados; y, que para ello, deben utilizarse las técnicas audiovisuales adecuadas que favorezcan evitar la confrontación con el imputado; de forma que, es legal que se reciba su deposado en un espacio privado y se utilicen medios electrónicos, a efecto de que no tenga contacto visual o auditivo directo con el acusado, y evitar que ello pueda influir en su comportamiento y estabilidad emocional¹¹.

Con ello, el citado tribunal corrobora, como se adelantaba, que en las audiencias en que rinde testimonio una persona menor de edad es necesario que esté presente un experto en psicología y un familiar, para facilitar su testimonio y reducir la posibilidad de intimidación, así como que debe privilegiarse el uso de la tecnología en el desahogo de esas pruebas, para evitar contactos directos entre víctima y victimario.

Al resolver ese caso, el citado Tribunal Colegiado de Circuito también determinó que para facilitar la comunicación entre el menor de edad víctima de delito sexual y el Tribunal de Enjuiciamiento, es legal que durante el desahogo de

¹¹ Tesis con registro digital: 2023134, sustentada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal de Primer Circuito, Undécima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, Mayo de 2021, Tomo III, página 2453, que prevé:

"DECLARACIÓN DEL MENOR DE EDAD VÍCTIMA DE DELITO SEXUAL. SI SE DESAHOGA EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL EN UN ESPACIO PRIVADO, CON ASISTENCIA DE SUS FAMILIARES Y DE PERITOS ESPECIALIZADOS, CONFORME AL ARTÍCULO 366 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ELLO NO DA PAUTA PARA CONSIDERAR QUE FUE INDUCIDA.

Hechos: En la audiencia de juicio oral se desahogó la declaración de una víctima de violación de seis años de edad en el área de testigos protegidos, con asistencia de su progenitora, así como de personal de la unidad de gestión, una psicóloga adscrita al Centro de Terapia de Apoyo para Víctimas de Delitos Sexuales y una asistente del menor por parte del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En el amparo directo promovido contra el auto que confirmó la sentencia condenatoria, el sentenciado, en sus conceptos de violación adujo, entre otras cuestiones, que resultaba "conveniente" para la supuesta víctima que estuviera en un cuarto diverso, en compañía de su madre y diverso personal, porque ello puede dar pauta para establecer que fue inducida por sus acompañantes.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que si en la audiencia de juicio oral se desahoga la declaración del menor de edad víctima de delito sexual, en un espacio privado, con asistencia de sus familiares y de peritos especializados, conforme al artículo 366 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ello no da pauta para considerar que fue inducida.

Justificación: Lo anterior, porque de conformidad con el precepto mencionado, cuando deba recibirse el testimonio de víctimas menores de edad y se tema por su afectación psicológica o emocional, así como en casos de víctimas de los delitos de violación, el órgano jurisdiccional, a petición de las partes, podrá ordenar su recepción con el auxilio de familiares o peritos especializados; para ello, deberán utilizarse las técnicas audiovisuales adecuadas que favorezcan evitar la confrontación con el imputado. Al respecto, en términos de los artículos XI de las Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos, y 86 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la víctima menor de edad tiene derecho a ser protegida de sufrimientos durante el proceso de justicia; por ende, es legal que se reciba su deposado en un espacio privado y se utilicen medios electrónicos, a efecto de que no tenga contacto visual o auditivo directo con el acusado, y evitar que ello pueda influir en su comportamiento y estabilidad emocional. Por otro lado, es correcto que se le permita ser auxiliada por sus familiares y se le nombre una experta en psicología que la acompañe, pues tiene como finalidad facilitar su testimonio y reducir la posibilidad de intimidación. Sin que ello pueda dar pauta a establecer que la víctima sea inducida por sus acompañantes, ya que las técnicas audiovisuales permiten a la defensa seguir la declaración a través de un monitor y, en su caso, ejercer control en la actuación de aquéllos."



su declaración en la audiencia de juicio oral intervengan quienes le brindan acompañamiento¹².

En el propio tenor, al resolver el Amparo Directo 251/2018, en sesión de 31 de enero de 2019¹³, el mismo Tribunal, puntualizó, en lo que es de interés, que la víctima menor de edad y el victimario pueden participar en diligencias al propio

¹² Tesis registro digital: 2023133, sustentada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Undécima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, Mayo de 2021, Tomo III, página 2452, que prevé:

"DECLARACIÓN DEL MENOR DE EDAD VÍCTIMA DE DELITO SEXUAL. PARA FACILITAR LA COMUNICACIÓN ENTRE ÉSTE Y EL TRIBUNAL DE ENJUICIAMIENTO, ES LEGAL QUE DURANTE SU DESAHOGO EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL INTERVENGAN QUIENES LE BRINDAN ACOMPAÑAMIENTO.

Hechos: En la audiencia de juicio oral se desahogó la declaración de una víctima de violación de seis años de edad en el área de testigos protegidos, con asistencia de su progenitora y personal especializado, quienes tuvieron comunicación con aquella en el desarrollo de la diligencia. En el amparo directo promovido contra el auto que confirmó la sentencia condenatoria, el sentenciado, en sus conceptos de violación adujo, entre otras cuestiones, que dicha declaración no se realizó de manera libre y espontánea, pues en todo momento la víctima estuvo asistida por personas que le indicaban qué contestar.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que para facilitar la comunicación entre el menor de edad víctima de delito sexual y el Tribunal de Enjuiciamiento, es legal que durante el desahogo de su declaración en la audiencia de juicio oral intervengan quienes le brindan acompañamiento.

Justificación: Lo anterior, porque el artículo 366 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que cuando deba recibirse un testimonio de víctimas menores de edad y se tema por su afectación psicológica o emocional, así como en casos de víctimas del delito de violación, el órgano jurisdiccional, a petición de las partes, podrá ordenar su recepción con el auxilio de familiares o peritos especializados. Así, por regla general, las personas que brindan acompañamiento durante la participación de un niño que declara como víctima o testigo de un delito, deben abstenerse de intervenir en la diligencia o de dirigirse verbal o no verbalmente a éste. Sin embargo, no debe perderse de vista que la razón de ser de ese acompañamiento es asistir al infante para evitarle sufrimiento, como una condición para garantizar el respeto a su interés superior y su dignidad, pero también para facilitar su testimonio, pues en la medida en que intervenga en el proceso, se asegurará el ejercicio de sus derechos, y ello redundará en su interés superior; de ahí que tomando en consideración la edad, el desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez de la niña o niño víctima del delito, al emitir su declaración en la audiencia de juicio oral es posible la intervención de su acompañante para facilitar la comunicación entre la víctima y el Tribunal de Enjuiciamiento."

¹³ Tesis registro digital: 2019583, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, Tesis: I.9o.P.239 P (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 64, Marzo de 2019, Tomo III, página 2577, del texto:

"CAREOS CONSTITUCIONALES CON LA VÍCTIMA MENOR DE EDAD. SI EL INCUPLADO SOLICITA QUE SE PRACTIQUEN, Y AQUÉLLA O SU REPRESENTANTE LEGAL EXTERNA SU DESEO DE QUE NO SE CELEBREN FÍSICAMENTE, Y EL JUEZ NO DISPONE LO NECESARIO PARA QUE SE DESAHOGUEN EN RECINTOS SEPARADOS CON LA AYUDA DE CUALQUIER MEDIO ELECTRÓNICO AUDIOVISUAL, ELLO ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN A LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN (LEGISLACIÓN PENAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO APLICABLE AL SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO MIXTO).

Si al cuestionar al inculcado en el sentido de si es su voluntad carearse con la denunciante (menor de edad), manifiesta que sí y, por su parte, aquella o su representante legal, externa su deseo de no hacerlo de manera física, conforme al artículo 229 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México (actualmente abrogado), es obligación del Juez, al estar ante uno de los supuestos de dicho precepto (víctima menor de edad), ordenar las acciones necesarias para llevar a cabo el careo constitucional en recintos separados, con la ayuda de cualquier medio electrónico audiovisual, para que el procesado pueda cuestionar a la víctima durante la audiencia sin confrontarlos físicamente; esto bajo el principio de que todas las personas son iguales ante la ley y tienen sin distinción derecho a igual protección, que se advierte del análisis sistemático de los artículos 1o. y 20, apartado B (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, numeral 2, 8, numeral 1, 10, 21, 25 y 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" y II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ya que de no ser así, se actualiza una violación a las formalidades del procedimiento establecida en el artículo 173, apartado A, fracción III, de la Ley de Amparo, que amerita su reposición, conforme al artículo 431, fracción IV, del propio código."



tiempo en recintos separados, con la ayuda de cualquier medio electrónico audiovisual, para que el procesado pueda cuestionar a la víctima durante la audiencia sin confrontarlos físicamente, con lo cual se pone de relieve que sobre ese tópico no había y no hay reglas claras.

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, al resolver el Amparo Directo 792/2019, en sesión de 12 de diciembre de 2019, deja claro que existen casos en los que las personas que van a participar en un juicio y son menores de edad, pueden ser manipulados o no se acepta por sus propios representantes una persona que les brinde apoyo, por lo cual, es necesario tomar medidas oficiosas al efecto, pues el Estado debe velar por ellos. Lo cual deriva de la interpretación de diversas normas nacionales e internacionales¹⁴.

Resulta relevante observar que además de todos estos referentes jurídicos que apuntan a la necesidad de brindar mayor claridad al artículo 366 vigente y establecer las condiciones mínimas para establecer una serie de requisitos que se orientan a no revictimizar a niñas, niños y adolescentes, en el derecho comparado

¹⁴ Tesis registro digital: 2021688, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 75, febrero de 2020, Tomo III, página 2274, del tenor:

"ASESORÍA JURÍDICA PROFESIONAL A MENORES DE EDAD VÍCTIMAS DE DELITO. DEBE GARANTIZARSE ESTE DERECHO HUMANO EN TODOS LOS ASUNTOS EN DONDE INTERVENGAN, AUN CUANDO EXISTA LA NEGATIVA DE SU REPRESENTANTE LEGAL A SU DESIGNACIÓN.

De los artículos 20, apartado C, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17, 105 y 110 del Código Nacional de Procedimientos Penales, deriva que la asesoría jurídica es un derecho humano de la víctima u ofendido del delito reconocido constitucionalmente y trasladado al nuevo sistema de justicia penal acusatorio, por virtud del cual se busca que el acusado y la víctima se encuentren en igualdad de condiciones –defensor y asesor– al momento de enfrentar el proceso penal oral. El asesor jurídico deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado, y la víctima puede nombrarlo en cualquier etapa del procedimiento, de manera que si no tiene la oportunidad de contar con uno particular, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto deberá designarle uno de oficio, el cual tendrá la calidad de parte dentro del proceso. En este contexto, si bien dicha asesoría jurídica, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva de la víctima u ofendido debe garantizarse en todo proceso penal acusatorio y oral, lo cierto es que tratándose de juicios en los que estén involucradas víctimas que constituyan un grupo vulnerable, como son los niños, niñas o adolescentes, ello debe verificarse con mayor escrutinio por la autoridad judicial a fin de establecer si la representación de los derechos de este grupo es adecuada o no. Lo anterior se obtiene de una interpretación sistemática y conforme de los artículos 4o., párrafo noveno, constitucional, el cual instituye el concepto de interés superior del niño, relacionado con el diverso 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y el Estado, y concatenados con los artículos 3 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño que establecen el derecho fundamental del menor de ser escuchado y de manifestarse libremente en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte, ya sea directamente o por medio de un representante u órgano apropiado y la obligación de los tribunales de atender el interés superior del niño en todas las resoluciones que emitan. Bajo esas condiciones, si la representante legal del menor víctima del delito expresó su negativa de contar con un profesionista para que funja como asesor jurídico, resulta inconcuso que el tribunal de enjuiciamiento, no obstante la renuncia a este derecho, debió designarle uno de oficio; lo anterior aunado a que pasó por alto que derivado de que la representante del menor (madre) fue ofrecida como testigo por el Ministerio Público y la defensa, debió prever su incomparecencia al desarrollo de las audiencias, lo que pone en evidencia que la infante no contó con representación por parte de su madre, ni tampoco con la asistencia de un asesor jurídico; consecuentemente, al no privilegiar la defensa de los derechos del menor de edad, víctima del delito por encima de la negativa de su progenitora, se violaron en perjuicio de aquél las reglas que rigen el procedimiento penal en términos del artículo 173, fracción XVII, de la Ley de Amparo, lo que origina la reposición del procedimiento en este aspecto."



se pueden encontrar esfuerzos importantes en la legislación argentina, boliviana y española.

Tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

CODIGO PROCESAL PENAL Ley N° 23.984 (ARGENTINA)	CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL (BOLIVIA)	LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MENOR, DE MODIFICACIÓN PARCIAL DEL CÓDIGO CIVIL Y DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL (ESPAÑA)	LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL (ESPAÑA)
Art. 80. - Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente, la víctima del delito tendrá derecho: (...) c) Cuando fuere menor o incapaz, el órgano judicial podrá autorizar que durante los actos procesales en los cuales intervenga sea acompañado por persona de su confianza, siempre que ello no coloque en peligro el interés de obtener la verdad de lo ocurrido. (...). Art. 250 Bis. - Cuando se trate de víctimas de los delitos tipificados en el Código	Artículo 116.- (Publicidad). Los actos del proceso serán públicos. (...) El juez de instrucción o el juez o tribunal de sentencia podrá ordenar, mediante resolución fundamentada, que algunos actos del proceso se realicen en forma reservada, total o parcialmente, cuando: (...) 4. El imputado o la víctima sea menor de dieciocho años. (...)	Artículo 9. Derecho a ser oído. 1. El menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social. En los procedimientos judiciales, las comparecencias del menor se realizarán de forma adecuada a su situación y al desarrollo evolutivo de éste, cuidando de preservar su intimidad. 2. Se garantizará que el menor pueda ejercitar este derecho por sí mismo o a través de la persona que designe para que le represente,	Artículo 109. En el acto de recibirse declaración por el Juez al ofendido que tuviese la capacidad legal necesaria, el Secretario judicial le instruirá del derecho que le asiste para mostrarse parte en el proceso y renunciar o no a la restitución de la cosa, reparación del daño e indemnización del perjuicio causado por el hecho punible. Asimismo le informará de los derechos recogidos en la legislación vigente, pudiendo delegar esta función en personal especializado en la asistencia a víctimas. Si fuera menor o tuviera la capacidad judicialmente modificada, se practicará igual diligencia con su



Penal, libro II, título I, capítulo II, y título III, que a la fecha en que se requiriera su comparecencia no hayan cumplido los 16 años de edad se seguirá el siguiente procedimiento: a) Los menores aludidos sólo serán entrevistados por un psicólogo especialista en niños y/o adolescentes designados por el tribunal que ordene la medida, no pudiendo en ningún caso ser interrogados en forma directa por dicho tribunal o las partes; b) <u>El acto se llevará a cabo en un gabinete acondicionado con los implementos adecuados a la edad y etapa evolutiva del menor;</u> c) En el plazo que el tribunal disponga, el profesional	Artículo 121.- (Testigos de actuación). Podrá ser testigo de actuación cualquier persona <u>con excepción de los menores de catorce años</u>, los enfermos mentales y los que se encuentren bajo el efecto de bebidas alcohólicas o estupefacientes. Artículo 203.- (Testimonios especiales). Las personas que no puedan concurrir al tribunal por estar físicamente impedidas, serán interrogadas en su domicilio o en el lugar de su hospitalización. Cuando deba recibirse testimonio de personas agredidas sexualmente o de menores de dieciséis años, sin perjuicio de la fase en que se encuentre el	cuando tenga suficiente juicio. No obstante, cuando ello no sea posible o no convenga al interés del menor, podrá conocerse su opinión por medio de sus representantes legales, siempre que no sean parte interesada ni tengan intereses contrapuestos a los del menor, o a través de otras personas que por su profesión o relación de especial confianza con él puedan transmitirla objetivamente. 3. Cuando el menor solicite ser oído directamente o por medio de persona que le represente, la denegación de la audiencia será motivada y comunicada al Ministerio Fiscal y a aquéllos.	representante legal o la persona que le asista. Fuera de los casos previstos en los dos párrafos anteriores, no se hará a los interesados en las acciones civiles o penales notificación alguna que prolongue o detenga el curso de la causa, lo cual no obsta para que el secretario judicial procure instruir de aquel derecho al ofendido ausente. En cualquier caso, en los procesos que se sigan por delitos comprendidos en el artículo 57 del Código Penal, el Secretario judicial asegurará la comunicación a la víctima de los actos procesales que puedan afectar a su seguridad. Artículo 449 ter. <u>Quando una persona menor de catorce años o una persona con discapacidad necesitada de especial protección deba intervenir en condición de testigo en un procedimiento judicial que tenga por objeto la instrucción</u>
---	--	--	---



actuante elevará un informe detallado con las conclusiones a las que arriban; d) A pedido de parte o si el tribunal lo dispusiera de oficio, las alternativas del acto podrán ser seguidas desde el exterior del recinto a través de vidrio espejado, micrófono, equipo de video o cualquier otro medio técnico con que se cuente. En ese caso, previo a la iniciación del acto el tribunal hará saber al profesional a cargo de la entrevista las inquietudes propuestas por las partes, así como las que surgen durante el transcurso del acto, las que serán canalizadas teniendo en cuenta las características del hecho y el	proceso, el juez o tribunal, dispondrá su recepción en privado con el auxilio de familiares o peritos especializados en el tratamiento de esas personas para garantizar el respeto a las condiciones inherentes al declarante. Artículo 331.- (Participación de los medios de comunicación). El juez o tribunal autorizará la instalación en la sala de equipos de grabación, fotografía, radiofonía, filmación u otros, de tal manera que estos medios de información no perjudiquen el desarrollo del debate, siempre que no se trate de juzgamiento de menores.		de un delito de homicidio, lesiones, contra la libertad, contra la integridad moral, trata de seres humanos, contra la libertad e indemnidad sexuales, contra la intimidad, contra las relaciones familiares, relativos al ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas, de organizaciones y grupos criminales y terroristas y de terrorismo, la autoridad judicial acordará, en todo caso, practicar la audiencia del menor como prueba preconstituida, con todas las garantías de la práctica de prueba en el juicio oral y de conformidad con lo establecido en el artículo anterior. Este proceso se realizará con todas las garantías de accesibilidad y apoyos necesarios. <u>La autoridad judicial podrá acordar que la audiencia del menor de catorce años se practique a través de equipos psicosociales que</u>
---	--	--	---



estado emocional del menor. Cuando se trate de actos de reconocimiento de lugares y/o cosas, el menor será acompañado por el profesional que designe el tribunal no pudiendo en ningún caso estar presente el imputado. (Artículo incorporado por art. 1° de la Ley N° 25.852 B.O. 8/1/2004) Art. 250 Ter. - Cuando se trate de víctimas previstas en el artículo 250 bis, que a la fecha de ser requerida su comparecencia hayan cumplido 16 años de edad y no hubieren cumplido los 18 años, el tribunal previo a la recepción del testimonio, requerirá informe de especialista acerca de la existencia de riesgo para la salud psicofísica	Artículo 332.- (Prohibiciones para el acceso). No podrán ingresar a la sala de audiencias: 1. Los menores de doce años, excepto que estén acompañados por un mayor de edad que responda por su conducta; y, (...). Artículo 353.- (Testimonio de menores). <u>El testigo menor de dieciséis años será interrogado por el juez o presidente del tribunal en base a las preguntas presentadas por las partes en forma escrita. En el interrogatorio el juez o el presidente del tribunal será asistido por un pariente del menor o un experto en psicología siguiendo las normas previstas por el Artículo</u>		<u>apoyarán al Tribunal de manera interdisciplinar e interinstitucional, recogiendo el trabajo de los profesionales que hayan intervenido anteriormente y estudiando las circunstancias personales, familiares y sociales de la persona menor o con discapacidad, para mejorar el tratamiento de los mismos y el rendimiento de la prueba. En este caso, las partes trasladarán a la autoridad judicial las preguntas que estimen oportunas quien, previo control de su pertinencia y utilidad, se las facilitará a las personas expertas. Una vez realizada la audiencia del menor, las partes podrán interesar, en los mismos términos, aclaraciones al testigo. La declaración siempre será grabada y el Juez, previa audiencia de las partes, podrá recabar del perito un informe dando cuenta del</u>
--	---	--	---



del menor en caso de comparecer ante los estrados. En caso afirmativo, se procederá de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 250 bis. (Artículo incorporado por art. 2° de la Ley N° 25.852 B.O. 8/1/2004)	<u>203° de este Código.</u>	<u>desarrollo y resultado de la audiencia del menor.</u>
		Para el supuesto de que la persona investigada estuviere presente en la audiencia del menor se evitará su confrontación visual con el testigo, utilizando para ello, si fuese necesario, cualquier medio técnico. Las medidas previstas en este artículo podrán ser aplicables cuando el delito tenga la consideración de leve. Artículo 707. Todos los testigos están obligados a declarar lo que supieren sobre lo que les fuere preguntado, con excepción de las personas expresadas en los artículos 416, 417 y 418, en sus respectivos casos. Fuera de los casos previstos en el artículo 703 bis, cuando una persona menor de dieciocho años o una persona con discapacidad necesitada de especial protección deba intervenir en el acto



		del juicio, su declaración se llevará a cabo, cuando resulte necesario para impedir o reducir los perjuicios que para ella puedan derivar del desarrollo del proceso o de la práctica de la diligencia, evitando la confrontación visual con la persona inculpada. Con este fin podrá ser utilizado cualquier medio técnico que haga posible la práctica de esta prueba, incluyéndose la posibilidad de que los testigos puedan ser oídos sin estar presentes en la sala mediante la utilización de tecnologías de la comunicación accesible. Estas medidas serán igualmente aplicables a las declaraciones de las víctimas cuando de su evaluación inicial o posterior derive la necesidad de estas medidas de protección Artículo 731 bis. El Tribunal, de oficio o a instancia de parte, por razones de utilidad,
--	--	--



			seguridad o de orden público, así como en aquellos supuestos en que la comparecencia de quien haya de intervenir en cualquier tipo de procedimiento penal como imputado, testigo, perito, o en otra condición resulte gravosa o perjudicial, y, especialmente, cuando se trate de un menor, podrá acordar que su actuación se realice a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 229 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
--	--	--	---

Derivado de todo lo anterior se considera que queda plenamente fundada la necesidad de establecer normas mínimas con relación a las audiencias de materia penal en las que rinde declaración una persona menor de edad, sea o no víctima:

A. Examen de la situación emocional de la persona menor de edad antes de que rinda testimonio;

B. Lugar donde habrá de comparecer a rendir declaración diferente al recinto judicial;

C. Declaración judicial inmediata con relación a los hechos mediante el empleo de la prueba anticipada;

D. Asistencia efectiva por profesional en psicología infantil en toda diligencia judicial que participe una persona menor de edad;



E. No revictimización de las personas menores de edad que deban rendir testimonio;

F. Empleo de tecnología para evitar el contacto directo de la persona menor de edad con las partes y los familiares de éstos últimos.

G. Evitar que las partes interroguen directamente a las personas declarantes menores de edad;

H. Necesidad de que sea la persona experta quien se comuniquen con la persona menor de edad, con la finalidad de que exista lo que podría considerarse una conversación normal, y pueda obtenerse el material que las partes hayan pedido a través de sus preguntas, empleando para ello un lenguaje congruente con la edad y perspectiva de género; y,

I. Obligación de respetar la garantía de defensa de la parte acusada.

Consecuentemente la presente iniciativa rescata muchos de estos puntos a través de reformar y adicionar el artículo 366 del Código Nacional de Procedimientos Penales buscando dar certidumbre jurídica a operadores del sistema de impartición de justicia con relación a las testimoniales de niñas, niños y adolescentes en materia penal.

Para mayor claridad se muestra el siguiente cuadro comparativo:

Código Nacional de Procedimientos Penales	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 366. Testimonios especiales Cuando deba recibirse testimonio de menores de edad víctimas del delito y se tema por su afectación psicológica o emocional, así como en caso de víctimas de los delitos de violación o secuestro, el Órgano jurisdiccional a petición de las partes, podrá ordenar su recepción con el auxilio de familiares o peritos especializados. Para ello deberán utilizarse las técnicas audiovisuales adecuadas que favorezcan evitar la confrontación con el imputado. (No hay correlativo)	Artículo 366. Testimonios especiales Cuando deba recibirse testimonio de menores de edad, así como en caso de víctimas de los delitos de violación o secuestro, el Órgano jurisdiccional deberá ordenar su recepción con el auxilio de familiares y peritos especializados en psicología, con conocimientos sobre el funcionamiento de la memoria y el desarrollo cognitivo de las niñas, niños y adolescentes. De informar alguna de las partes o el experto de un conflicto de intereses entre el familiar y alguna parte



(No hay correlativo) (No hay correlativo) Las personas que no puedan concurrir a la sede judicial, por estar físicamente impedidas, serán examinadas en el lugar donde se encuentren y su testimonio será transmitido por sistemas de reproducción a distancia. (No hay correlativo)	<i>involucrada, al grado de poder afectar el testimonio de la persona menor de edad, el juzgador deberá dictar las medidas para cuidar su imparcialidad, existiendo la posibilidad de sustituir al familiar que auxiliará en la recepción del testimonio.</i> <i>En el desahogo de la prueba testimonial a cargo de personas menores de edad, que siempre será bajo las reglas de la prueba anticipada, deberán utilizarse las técnicas audiovisuales adecuadas que eviten la confrontación con el imputado o sus familiares.</i> <i>El testimonio debe recabarse lo más próximo posible al evento.</i> Las personas que no puedan concurrir a la sede judicial, por estar físicamente impedidas, serán examinadas en el lugar donde se encuentren y su testimonio será transmitido por sistemas de reproducción a distancia. <i>Las personas menores de edad rendirán testimonio desde las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia o su equivalente, que correspondan al lugar donde tenga su residencia el órgano jurisdiccional o el más cercano, apoyándose en los sistemas tecnológicos de transmisión y en el personal jurídico y operativo de tal organismo, que será el encargado de proporcionar un espacio físico adecuado y coordinarse con el</i>
--	---



Estos procedimientos especiales deberán llevarse a cabo sin afectar el derecho a la confrontación y a la defensa. (No hay correlativo) (No hay correlativo) (No hay correlativo) (No hay correlativo)	centro de justicia; además, deberá garantizar la formalidad de la actuación, la seguridad y la tranquilidad de quien rinda su testimonio. Estos procedimientos especiales deberán llevarse a cabo sin afectar el derecho a la confrontación y a la defensa. Previo a recibir el testimonio de una persona menor de edad, deberá ordenarse oficiosamente por el órgano jurisdiccional su evaluación psicológica, para conocer aspectos de utilidad, como su habilidad o disposición, para tener un diagnóstico sobre su desarrollo cognitivo, emocional y social. Además, a quien se designe para rendir ese informe deberá dar acompañamiento a la persona menor de edad en cualquier participación judicial; y, para garantizar la efectividad del mismo, su estudio no podrá limitarse a una entrevista horas anteriores a la temporalidad establecida para rendir el informe. Como preparación para el desahogo de esa prueba que siempre será de forma anticipada se deberán cumplir las condiciones siguientes: a) El juez dará oportunidad a las partes de que en audiencia de control judicial expresen las interrogantes que deseen plantear a la persona menor de edad; y, con vista a la parte contraria y el experto
--	--



(No hay correlativo) (No hay correlativo) (No hay correlativo)	<i>que haya realizado el informe aludido, quien deberá estar presente en esa actuación y externar si esas interrogantes pudieran afectar de alguna manera a la persona menor de edad, el juez determinará las preguntas que debe contestar quien rendirá testimonio.</i> <i>b) Hecha la calificación de interrogantes que deberá contestar la persona menor de edad; en la propia audiencia, se deberá designar al familiar que estará presente en el desahogo de la prueba; y, además, deberán dictarse las providencias necesarias para la obtención de tal prueba.</i> <i>c) Durante el desahogo de la prueba, que será precedida a distancia por el juzgador con las formalidades de ley, sin que la persona menor de edad intervenga desde un inicio, sino hasta que corresponda rendir su testimonio y sin que las partes puedan interactuar con ella, la persona experta en psicología infantil, formulará las preguntas a la persona menor de edad de una forma adecuada, es decir, no deben ser sugestivas, sino lo más abiertas posibles, procurando que realice un relato libre de lo ocurrido. Además, debe tomar en cuenta la perspectiva de la persona menor de edad y en todo momento velar porque no se le cause alguna afectación.</i> <i>d) La audiencia debe grabarse en video, que será integrado en el expediente judicial como prueba</i>
---	---



	<i>anticipada; se procurará no repetir el desahogo de la misma; y, de ser el caso, deberá desahogarse bajo las formalidades aludidas.</i>
--	--

Por lo anteriormente expuesto, se ofrece ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al artículo 366 del Código Nacional de Procedimientos Penales en materia de no revictimización en el ámbito penal de la impartición de justicia, para quedar como sigue:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. - Se reforma el primer párrafo del artículo 366, y se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, moviendo el orden del párrafo segundo vigente hasta el quinto párrafo; se adiciona un párrafo sexto moviendo el orden del párrafo tercero vigente hasta el séptimo párrafo, y se adicionan los párrafos octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto en el artículo 366 del Código Nacional de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

Artículo 366. Testimonios especiales

Cuando deba recibirse testimonio de menores de edad, así como en caso de víctimas de los delitos de violación o secuestro, el Órgano jurisdiccional deberá ordenar su recepción con el auxilio de familiares y peritos especializados en psicología, con conocimientos sobre el funcionamiento de la memoria y el desarrollo cognitivo de las niñas, niños y adolescentes.

De informar alguna de las partes o el experto de un conflicto de intereses entre el familiar y alguna parte involucrada, al grado de poder afectar el testimonio de la persona menor de edad, el juzgador deberá dictar las medidas para cuidar su imparcialidad, existiendo la posibilidad de sustituir al familiar que auxiliará en la recepción del testimonio.

En el desahogo de la prueba testimonial a cargo de personas menores de edad, que siempre será bajo las reglas de la prueba anticipada, deberán utilizarse las técnicas audiovisuales adecuadas que eviten la confrontación con el imputado o sus familiares.

El testimonio debe recabarse lo más próximo posible al evento.



Las personas que no puedan concurrir a la sede judicial, por estar físicamente impedidas, serán examinadas en el lugar donde se encuentren y su testimonio será transmitido por sistemas de reproducción a distancia.

Las personas menores de edad rendirán testimonio desde las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia o su equivalente, que correspondan al lugar donde tenga su residencia el órgano jurisdiccional o el más cercano, apoyándose en los sistemas tecnológicos de transmisión y en el personal jurídico y operativo de tal organismo, que será el encargado de proporcionar un espacio físico adecuado y coordinarse con el centro de justicia; además, deberá garantizar la formalidad de la actuación, la seguridad y la tranquilidad de quien rinda su testimonio.

Estos procedimientos especiales deberán llevarse a cabo sin afectar el derecho a la confrontación y a la defensa.

Previo a recibir el testimonio de una persona menor de edad, deberá ordenarse oficiosamente por el órgano jurisdiccional su evaluación psicológica, para conocer aspectos de utilidad, como su habilidad o disposición, para tener un diagnóstico sobre su desarrollo cognitivo, emocional y social.

Además, a quien se designe para rendir ese informe deberá dar acompañamiento a la persona menor de edad en cualquier participación judicial; y, para garantizar la efectividad del mismo, su estudio no podrá limitarse a una entrevista horas anteriores a la temporalidad establecida para rendir el informe.

Como preparación para el desahogo de esa prueba que siempre será de forma anticipada se deberán cumplir las condiciones siguientes:

a) El juez dará oportunidad a las partes de que en audiencia de control judicial expresen las interrogantes que deseen plantear a la persona menor de edad; y, con vista a la parte contraria y el experto que haya realizado el informe aludido, quien deberá estar presente en esa actuación y externar si esas interrogantes pudieran afectar de alguna manera a la persona menor de edad, el juez determinará las preguntas que debe contestar quien rendirá testimonio.

b) Hecha la calificación de interrogantes que deberá contestar la persona menor de edad; en la propia audiencia, se deberá designar al familiar que estará presente en el desahogo de la prueba; y, además, deberán dictarse las providencias necesarias para la obtención de tal prueba.



c) Durante el desahogo de la prueba, que será precedida a distancia por el juzgador con las formalidades de ley, sin que la persona menor de edad intervenga desde un inicio, sino hasta que corresponda rendir su testimonio y sin que las partes puedan interactuar con ella, la persona experta en psicología infantil, formulará las preguntas a la persona menor de edad de una forma adecuada, es decir, no deben ser sugestivas, sino lo más abiertas posibles, procurando que realice un relato libre de lo ocurrido. Además, debe tomar en cuenta la perspectiva de la persona menor de edad y en todo momento velar porque no se le cause alguna afectación.

d) La audiencia debe grabarse en video, que será integrado en el expediente judicial como prueba anticipada; se procurará no repetir el desahogo de la misma; y, de ser el caso, deberá desahogarse bajo las formalidades aludidas.

RÉGIMEN TRANSITORIO

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

SEGUNDO. - Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto, se realizarán con cargo al presupuesto autorizado de los ejecutores de gasto correspondientes, y en caso de que se realice alguna modificación a la estructura orgánica de los mismos, ésta deberá realizarse mediante movimientos compensados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, por lo que no se autorizarán ampliaciones a su presupuesto para el presente ejercicio fiscal ni subsecuentes como resultado de la entrada en vigor del presente Decreto.

Ciudad de México, a 11 de enero de 2023.

ATENTAMENTE



SEN. OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 16, 18 Y 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFlich DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

Los suscritos, **Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración de la Honorable Asamblea la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se reforman los artículo 16, 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La prisión preventiva es una medida cautelar que consiste en encarcelar a presuntos responsables de un delito sin que hayan sido condenados. En México existen dos tipos de prisión preventiva, la *justificada* y la *oficiosa*. En la primera, el Juez decide mediante evidencia y supuestos específicos presentados por el Ministerio Público, si dicha medida es idónea o no para el caso en particular. En el caso de la prisión preventiva oficiosa, el juez deberá dictarla automáticamente cuando a la persona se le vincule a proceso por alguno de los delitos previstos en el artículo 19 de la Constitución.

Esta medida ha estado integrada en México desde la promulgación de nuestra constitución en 1917; sin embargo, la forma de ejecutarla ha cambiado a lo largo de la historia de nuestro país. La prisión preventiva está contemplada sólo para los delitos que ameritan pena privativa de libertad, lo que no ha cambiado desde 1917. Lo que sí ha cambiado es quién decide sobre su procedencia, en qué casos procede, cómo es el proceso para solicitarla y cuánto puede durar¹.

¹ Véase “Breve historia de la prisión preventiva oficiosa” <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/breve-historia-de-la-prision-preventiva-oficiosa/>

En 1917 el criterio no se trataba de cuándo aplicaba la prisión preventiva, sino cuándo podía concederse la libertad a una persona imputada. La libertad sólo era procedente cuando el imputado pidiera su libertad, siempre que pudiera pagar una fianza y no estuviera acusado por un delito mayor cinco años de prisión. Cualquier delito que superara la cantidad de años mencionada, se consideraba como prisión preventiva oficiosa.

La única limitante que existía dentro de esta figura era una limitante de temporalidad; la persona que compurgara esta medida no podía prolongarse por más tiempo del establecido como máximo por la ley para el delito imputado.

Más adelante cambiaron los supuestos de procedencia para la prisión preventiva oficiosa, mientras que antes era para delitos con pena mayor a cinco años, se determinó que para delitos cuya pena rebasa el término medio aritmético de los años mencionados, sería considerada la prisión preventiva oficiosa.

Esta medida cambió en el año de 1993, cuando en lugar de revisar que la temporalidad de la pena no rebasara los cinco años establecidos, ahora el elemento clave sería la gravedad del delito, es decir, todos aquellos delitos que la ley expresamente señalara como delitos graves.

A partir de la reforma de junio de 2008, el artículo 19 de la Constitución Política se modificó para establecer que la medida cautelar de la prisión preventiva se ordenaría oficiosamente respecto de los delitos expresamente señalados en ese mismo artículo, siempre en concordancia con el principio de presunción de inocencia y el establecimiento de los principios de subsidiariedad y excepcionalidad, así como la observancia del principio de proporcionalidad en cada caso. Es decir, ya no se remitía a la ley ordinaria para determinar qué delitos eran graves, sino que expresamente se determinó ahí mismo, respecto de qué delitos aplicaría.

En esencia, está diseñada para cuando ninguna de las otras medidas cautelares funciona, o cuando hay riesgo de fuga de las personas. Entonces, en este caso, dado que es una medida cautelar que menoscaba derechos y libertades de las y los imputados, su uso debería ser aplicado en situaciones realmente excepcionales.

Ahora bien, por lo que respecta al arraigo, esta figura jurídica fue incluida en la Constitución en 2008 como una medida preventiva para privar de la libertad a personas sospechosas de pertenecer al crimen organizado, pero en la práctica usualmente se utiliza como un tipo de vigilancia pública que permite más tiempo a las autoridades para establecer si el detenido es culpable o inocente.

Antes de su incorporación en el texto constitucional, fue prevista en el artículo 122 bis del Código Penal para el Estado de Chihuahua. Contra de dicha norma, se promovió una acción de inconstitucionalidad alegando la violación al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establecía expresamente los casos e hipótesis en que un particular podía ser privado de su libertad personal, permitiendo la orden de aprehensión en caso de delito flagrante y en caso urgente, pero en ningún caso permitía el arraigo.

Al analizar los agravios, la Suprema Corte determinó que la figura del arraigo tenía como efecto la privación ilegal de la libertad, dado que obligar a una persona a permanecer dentro de un determinado inmueble bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, impidiéndole realizar cualesquiera de las actividades que normalmente acostumbra, tenía como consecuencia que el arraigado no pudiera obrar con pleno albedrío. Además, de acuerdo al principio de debido proceso legal, el Estado únicamente podía privarlo de su libertad cuando existieran suficientes elementos incriminatorios y después de seguir un proceso penal, se dictara la sentencia condenatoria. El resultado de este proceso fue la declaratoria de invalidez de dicho artículo.

No está de más mencionar que, el entonces ministro Juan Silva Meza manifestó su inconformidad con esta figura constitucional al resolver el amparo directo 1250/2012 en los siguientes términos:

Finalmente, debo insistir en mi ya reiterado criterio respecto al arraigo penal hoy constitucionalizado, en el sentido de que la inclusión en la Constitución del método consistente en “primero detener para después investigar” propicia que las autoridades conciban a dicho arraigo penal, como una especial medida cautelar que propicia y permite sobreponerse en términos absolutos: uno: al contenido esencial de los derechos

fundamentales; dos: a la libertad personal; tres: a la presunción de inocencia; cuatro: al debido proceso; cinco: a la tutela judicial efectiva. Propiciando con ello la arbitrariedad y el autoritarismo, contrarios al estado democrático y constitucional, de derecho, que diseña nuestra Constitución.

A pesar de las voces en contra y de la evidente contradicción al texto constitucional, en el 2008 se realizó la reforma que incluiría al arraigo en el artículo 16 de la Constitución para el delito de delincuencia organizada, disposición que sigue manteniéndose.

Hoy en día, es indudable que ha existido un abuso de ambas figuras, las cuales muchas veces se han utilizado de forma automática, sin estar debidamente justificada y en plena violación a los derechos humanos de los presuntos responsables de ciertos delitos.

II. El “Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional”² reporta que para enero de 2022, se encontraban privadas de su libertad 223 mil 385 personas, de las cuales el 94.35 por ciento son hombres y el 5.65 por ciento mujeres. Del total de las personas privadas de su libertad, 93 mil 188 (equivalente al 41.71 por ciento) no cuentan con sentencia condenatoria. De manera desagregada, en el caso de los hombres la proporción es de 41.5 por ciento, mientras que para las mujeres es de 52.9 por ciento.

Datos del “Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2022”³, levantado por el INEGI, demuestran cómo esta práctica ha ido al alza desde 2017, aumentando en más de 10.2 puntos porcentuales la tendencia de privar de su libertad sin sentencia, tal y como se muestra a continuación:

² https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/708057/CE_2022_01.pdf

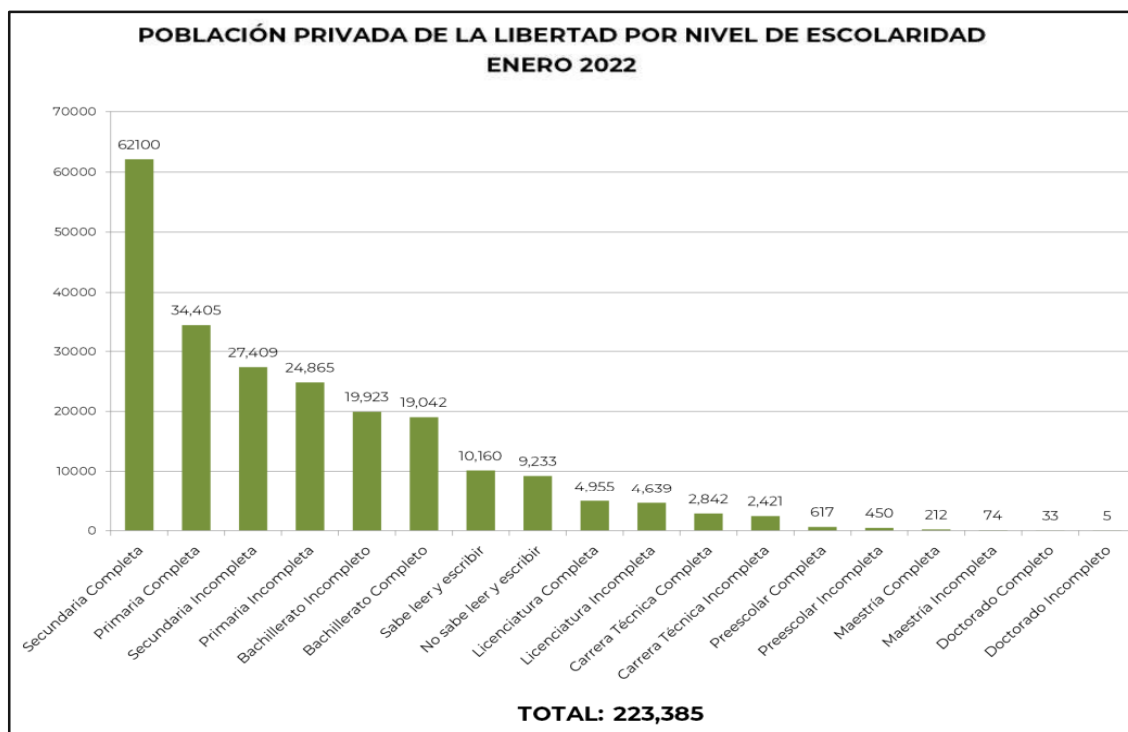
³ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnsipef/2022/doc/cnsipef_2022_resultados.pdf



El INEGI reporta que, del total de las personas privadas de su libertad, el 12.6 por ciento ha esperado 24 meses o más para recibir una sentencia, mientras que en el caso de las mujeres esta población representa el 14.2 por ciento.

Respecto a la incidencia delictiva, el INEGI reporta que, durante 2021, se cometieron 315 mil 475 delitos por población previamente privada de la libertad; de este total el 37.68 por ciento se relaciona con robos, por lo que se pudiera argumentar que, lejos de ser un instrumento de reinserción y de garantía de no repetición del delito, la cárcel es una herramienta de castigo desproporcional que encierra a personas vulnerables por delitos que su mayoría están relacionados al daño patrimonial.

En este sentido, se advierte que, de acuerdo con la Estadística Penitenciaria, la mayoría de la población privada de su libertad cuentan únicamente con educación básica:



Cada uno de estos datos permiten concluir que el sistema penitenciario y la política de reinserción no han logrado transformarse, esto a la luz de que el 42.1 por ciento de las personas privadas de su libertad se encuentra reclusa sin sentencia alguna (3% más que en 2019) y que, actualmente existen figuras como la prisión preventiva oficiosa y el arraigo que en la práctica se utilizan como un método de castigo, como una forma de estigmatización y como un herramienta a la que se le permite, por estar contemplada en el sistema jurídico, violar derechos humanos.

III. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) no ha sido ajena al estudio y rechazo de estas figuras, respecto de las cuales, al identificar su abuso en distintos países de latinoamérica, se ha visto obligada a limitar su uso bajo ciertos principios, a saber⁴:

⁴ Gómez Pérez, Mara. “La jurisprudencia interamericana sobre prisión preventiva” En Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2014. Pp. 205-220.

- i. *La prisión preventiva constituye una medida excepcional. Sobre este principio se consideró que la regla general tiene que ser la libertad del procesado mientras se resuelve su responsabilidad;*
- ii. *La prisión preventiva debe ser proporcional; Esto implica que la medida debe estar regida por el principio de proporcionalidad en el sentido de que una persona inocente no debe recibir igual o peor trato que una persona condenada;*
- iii. *La prisión preventiva debe ser necesaria. Únicamente puede dictarse cuando se cumplan los requisitos necesarios para restringir el derecho a la libertad personal, existan indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la culpabilidad de la persona sometida a un proceso y que sea estrictamente necesaria para asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia; y,*
- iv. *La prisión preventiva no puede estar determinada por el tipo de delito o la gravedad es éste, pues debe considerarse que el establecimiento de la medida es de carácter preventivo y no punitivo.*

Actualmente, la CoIDH está por resolver dos casos relacionados con el arraigo y la prisión preventiva oficiosa. El primero se refiere a la detención ilegal y arbitraria en enero de 2006 de Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile, Gerardo Tzompaxtle Tecpile y Gustavo Robles López por parte de agentes policiales en una carretera entre las ciudades de Veracruz y Ciudad de México, a quienes les aplicaron la figura del arraigo de forma desproporcionada. Por su parte, el segundo caso se relaciona con la responsabilidad internacional de México por las torturas, violaciones al debido proceso y a la libertad personal en contra de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortíz, quienes permanecieron detenidos en prisión preventiva por más de 17 años.

La necesaria modificación que debe realizarse a la figura de la prisión preventiva oficiosa no solo obedece a la enorme cantidad de personas que se encuentran privadas de su libertad sin haber recibido una sentencia, sino a que los contenidos constitucionales deben ajustarse a los parámetros internacionales que resultan obligatorios.

IV. Es una realidad que la instauración de este tipo de medidas cautelares se ha alejado cada vez más de su finalidad. Comienza siendo una excepción y hoy por hoy es una regla general, bajo la cual, se ha normalizado que las cárceles se llenen de personas sin condena mientras las autoridades penales llevan su trabajo investigación y recolección de pruebas.

Esta situación no hace otra cosa que afectar directamente a los detenidos, quienes se encuentran constantemente en una situación de vulnerabilidad, ya que el Estado tiene un control total sobre su vida diaria.

Dicha medida no abona al establecimiento de un Estado de Derecho en la que las víctimas de delitos tienen una plena garantía de su seguridad; por el contrario, ha creado nuevas víctimas, los probables responsables de delitos que desde hace varias décadas han dejado de ser una preocupación para el Estado mexicano.

Esta circunstancia no fortalece ni a nuestros ministerios públicos ni a nuestros jueces penales; por el contrario, terminan por minar el buen funcionamiento de dichas instituciones, las cuales tienen la obligación de encontrar un equilibrio entre el mantenimiento del orden y el pleno respecto de los derechos humanos de las personas que son destinatarias de las decisiones de aquellos.

V. Desde Movimiento Ciudadano creemos que la limitación a la libertad previo al dictado de una sentencia, cuando ésta se realiza de manera oficiosa, no es sinónimo de justicia, y que por el contrario, ello genera la vulneración del Estado de Derecho en donde las autoridades dejan de cumplir eficazmente con su labor de investigación. Por ello, la eliminación de la prisión preventiva oficiosa y del arraigo es una exigencia social y una llamado de justicia, dado que se sustituye la capacidad de investigación de las autoridades por el dictado automático de una resolución que transgrede el derecho a la libertad de los procesados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Texto propuesto

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. [...] [...] [...] [...] [...] [...] La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades	Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. [...] [...] [...] [...] [...] [...] La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar las medidas cautelares establecidas y reguladas
--	--

de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.	por la ley cuando se acredite la existencia de indicios suficientes que vinculen a la persona con los delitos en cuestión y sean necesarias para proteger la vida y la integridad de las personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia. Las medidas cautelares que emita la autoridad judicial deberán ser justificadas en su duración temporal, modalidad, lugar y fines específicos para el éxito de la investigación. La autoridad judicial competente y los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el artículo 102, apartado B, de esta Constitución, revisarán la aplicación de estas medidas de manera oficiosa, garantizando la prevención de violaciones a los derechos humanos en su ejecución.
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]

[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.	Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva justificada . El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]

[...] [...]	[...] [...]
Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de	Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva justificada cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.	
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]

[...]	[...]
-------	-------

DECRETO

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16, 18 Y 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el párrafo octavo del artículo 16, se reforma el primer párrafo del artículo 18 y se reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, **podrá decretar las medidas cautelares establecidas y reguladas por la ley cuando se acredite la existencia de indicios suficientes que vinculen a la persona con los delitos en cuestión y sean necesarias para proteger la vida y la integridad de las personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia. Las medidas cautelares que emita la autoridad judicial deberán ser justificadas en su duración temporal, modalidad, lugar y fines específicos para el éxito de la investigación. La autoridad judicial competente y los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el artículo 102, apartado B, de esta Constitución, revisarán la aplicación de estas medidas de manera oficiosa, garantizando la prevención de violaciones a los derechos humanos en su ejecución.**

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva **justificada**. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el

lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva **justificada** cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

TRANSITORIOS

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

ARTÍCULO SEGUNDO. Las legislaturas de las entidades federativas deberán eliminar tanto la prisión preventiva oficiosa como el arraigo de sus disposiciones normativas en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, plazo en el cual también deberán adecuar su normatividad correspondiente para establecer las medidas cautelares alternativas a aquellas a las que se refiere el artículo 16 constitucional reformado por virtud de este Decreto.



ATENTAMENTE
Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Senado de la República
LXV Legislatura
Enero de 2023

Sen. Clemente Castañeda Hoeflich

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Moisés Ignacio Mier Velasco, presidente; Jorge Romero Herrera, PAN; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máynez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Santiago Creel Miranda, presidente; vicepresidentes, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Nohemí Berenice Luna Ayala, PAN; Marcela Guerra Castillo, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Saraí Núñez Cerón, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Macarena Chávez Flores, PRD.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>