

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que reforma y adiciona los artículos 9o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del ejercicio y protección de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, suscrita por el diputado José Elías Lixa Abimerhi y las y los legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 31** Que expide la Ley General de Protección a la Protesta Pacífica, suscrita por el diputado José Elías Lixa Abimerhi y las y los legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

Anexo II-2-1

Martes 25 de noviembre

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

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

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

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

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

Contexto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estigmatización y descalificación del derecho a la protesta pacífica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uso de plataformas para la protesta social.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Obligaciones del Estado.

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

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

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

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

“100. Los Estados deberían:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 9º.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 73.

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

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

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

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXX. ...

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

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

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

Transitorios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

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

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

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

Derecho a la Protesta Pacífica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contenido de la Ley General de Protección a la Protesta Pacífica

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

Dichos apartados son los siguientes:

a) Disposiciones Generales

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

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

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

b) Del Derecho a la Protesta Pacífica

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Obligaciones del Estado Frente a Actos de Protesta Pacífica

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

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

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

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

d) Notificación Previa

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

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

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

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

e) De la Protección a la Protesta Pacífica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

g) De la Protección Posterior a la Protesta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

j) De la Distribución de Competencias

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

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

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

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

k) De los Organismos Públicos de Derechos Humanos

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

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

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

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

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

I) Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica

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

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

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

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

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

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

m) De los Protocolos de Actuación

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

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

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

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

n) De las Responsabilidades Administrativas

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

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

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

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

ñ) De la Reparación Integral del Daño

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

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

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

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

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

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

o) Régimen Transitorio

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

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

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

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

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

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN A LA PROTESTA PACÍFICA

Capítulo I Disposiciones Generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Son sujetos obligados al cumplimiento de esta Ley:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo II Del Derecho a la Protesta Pacífica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo III Obligaciones del Estado Frente a Actos de Protesta Pacífica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo IV De la Notificación Previa

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

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

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

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

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

Capítulo V De la Protección a la Protesta Pacífica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo VI

De las Retenciones y Detenciones en Contextos de Protesta Pacífica

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

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

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

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

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

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

Capítulo VII De la Protección Posterior a la Protesta

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo VIII

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 58. Cuando se prevea el uso excepcional de armas o dispositivos calificados como “menos letales”, deberán observarse las condiciones siguientes:

- a) Estar sometidos a pruebas técnicas independientes, transparentes y documentadas que acrediten su funcionamiento, alcance, precisión, riesgos y posibles efectos secundarios;
- b) Encontrarse regulados por protocolos de uso claros, compatibles con los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación;
- c) Ser empleados únicamente por personal debidamente capacitado y registrado, con mecanismos de trazabilidad (identificación de lote, asignación y uso);
- d) Contar con sistemas efectivos de supervisión, auditoría y rendición de cuentas, que permitan investigar y sancionar usos indebidos, desproporcionados o contrarios a los derechos humanos.

Artículo 59. Queda prohibido desplegar a integrantes de instituciones de seguridad pública en contextos previsiblemente tensos, de confrontación potencial o alta afluencia, sin el equipo de protección personal necesario, cuando ello pueda incrementar el riesgo de daños y favorecer respuestas defensivas o uso innecesario de la fuerza.

Las instituciones de seguridad pública deberán planificar el despliegue de su personal de modo que las condiciones de operación minimicen el riesgo para manifestantes, terceras personas y los propios agentes, evitando situaciones que incentiven el escalamiento innecesario del conflicto.

Artículo 60. Las actuaciones de las instituciones de seguridad pública en contextos de protesta deberán sujetarse a una planificación previa, a una cadena de mando clara y a un sistema riguroso de documentación y registro.

Las instituciones de seguridad pública que intervengan en la gestión de protestas deberán contar, en cada operativo relevante, con un plan escrito que incluya, al menos:

- a) Objetivos del operativo, expresados en términos de protección del derecho a la protesta pacífica, prevención de violencia y protección de personas y bienes;
- b) Diagnóstico previo de riesgos, escenarios posibles y medidas de desescalamiento;
- c) Dispositivo de despliegue de personal, rutas, perímetros, puntos de observación y zonas de seguridad;

- d) Protocolos específicos para el uso gradual y diferenciado de la fuerza, incluyendo criterios para la decisión de dispersión, intervención focalizada y detenciones;
- e) Medidas especiales de protección para grupos en situación de vulnerabilidad y para periodistas, observadores y personas defensoras de derechos humanos; y
- f) Designación de responsables de comunicación con organizadores, contramanifestantes y otros actores relevantes.

El plan operativo deberá precisar la cadena de mando, identificando a las personas responsables de la toma de decisiones en cada nivel, así como sus funciones y facultades. La responsabilidad de mando incluirá el deber de prevenir, detener y denunciar actos de uso excesivo de la fuerza, abusos o violaciones a derechos humanos cometidos por personal bajo su autoridad. La ausencia de claridad en la cadena de mando no eximirá de responsabilidad a las instituciones ni a las personas servidoras públicas involucradas.

Artículo 61. En todo operativo de seguridad relacionado con protestas en el que se haya empleado cualquier nivel de fuerza, las instituciones de seguridad deberán elaborar registros e informes detallados que contengan, como mínimo:

- a) Fecha, hora, lugar y contexto de la intervención;
- b) Descripción de los hechos que motivaron el uso de la fuerza, incluyendo la identificación del nivel de resistencia o agresión enfrentado;
- c) Tipo y nivel de fuerza utilizado, así como armas, dispositivos o equipos empleados;
- d) Identificación, en la medida de lo posible, del personal que ordenó y ejecutó la intervención;
- e) Número de personas lesionadas (manifestantes, terceras personas y personal de seguridad), así como las atenciones médicas proporcionadas;
- f) Número de detenciones practicadas, con referencia a los registros correspondientes; y
- g) Cualquier incidente relevante para evaluar la legalidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación.

Artículo 62. Los planes operativos, los registros del uso de la fuerza y la información relativa a la cadena de mando deberán estar disponibles para su revisión por autoridades de investigación, órganos internos de control y organismos públicos de derechos humanos, con las reservas estrictamente necesarias conforme a la ley, a fin de asegurar la rendición de cuentas y la no repetición de violaciones a derechos humanos en contextos de protesta.

Artículo 63. Esta Ley General es obligatoria para:

- I. Las autoridades de los tres poderes de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias:
 - a. El Poder Ejecutivo Federal y sus dependencias, entidades y órganos desconcentrados;
 - b. El Poder Legislativo Federal, en sus funciones normativas, de control y presupuestales;
 - c. El Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales federales especializados.
- II. Las autoridades de las entidades federativas y de la Ciudad de México, incluyendo:
 - a. Los poderes ejecutivos locales y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México;
 - b. Las legislaturas locales y el Congreso de la Ciudad de México;
 - c. Los poderes judiciales de las entidades federativas y de la Ciudad de México.
- III. Las autoridades municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad pública, tránsito, uso del espacio público, protección civil y regulación administrativa.
- IV. Las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, en los términos de la Constitución, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, incluyendo a las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y demás dependencias encargadas de la seguridad pública.
- V. La Fuerza Armada permanente, exclusivamente cuando actúe en tareas de seguridad pública o control del orden público en términos de la Constitución y de las leyes que regulan su participación, incluida la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
- VI. Los órganos constitucionales autónomos de ámbito federal y local, en lo que hace a sus actuaciones, protocolos de seguridad institucional, uso del espacio público bajo su administración y tratamiento de datos personales relacionados con protestas.
- VII. Las instituciones de seguridad privada, cuando colaboren o coadyuven en tareas de seguridad pública o en la gestión de protestas, conforme a la legislación aplicable.

Artículo 64. El Congreso de la Unión y las legislaturas locales deberán adecuar y armonizar sus ordenamientos para garantizar el contenido mínimo del derecho a la protesta pacífica y los estándares aquí previstos. Las instancias nacionales y locales de coordinación en materia de seguridad pública deberán incorporar los principios de esta Ley en acuerdos, protocolos y lineamientos operativos.

El Estado mexicano, a través del Congreso de la Unión y de las legislaturas de las entidades federativas y de la Ciudad de México, deberá adecuar su legislación penal para tipificar, agravar o armonizar los delitos que se

cometan en el contexto de protestas pacíficas, cuando éstos sean perpetrados por personas servidoras públicas o con su aquiescencia, tolerancia o apoyo.

Artículo 65. Corresponden a los poderes ejecutivos federal, de las entidades federativas, de la Ciudad de México y a los ayuntamientos y alcaldías, a través de las instituciones de seguridad y dependencias civiles competentes, la planeación, gestión y actuación directa en contextos de protesta, bajo los principios y reglas de esta Ley.

Artículo 66. Los órganos jurisdiccionales federales y locales deberán garantizar, en sus resoluciones y criterios, la plena justiciabilidad del derecho a la protesta pacífica, así como el control de constitucionalidad y convencionalidad de las restricciones adoptadas.

Artículo 67. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México ejercerán sus facultades de promoción, protección, supervisión, investigación de violaciones y emisión de recomendaciones, en los términos de la Constitución y de sus leyes orgánicas.

Ninguna autoridad podrá invocar la ausencia de competencia formal para eludir las obligaciones de respeto, protección, garantía y reparación del derecho a la protesta pacífica establecidas en esta Ley. La falta de coordinación o de determinación clara de competencias no exime de responsabilidad.

Artículo 68. Cualquier integrante de las instituciones de seguridad pública, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública, al tener conocimiento de alguna infracción a las obligaciones previstas en esta Ley en el contexto de una protesta pacífica, deberá denunciar el hecho ante la autoridad competente.

Artículo 69. La actuación de las autoridades en contextos de protesta se regirá por los principios de cooperación, corresponsabilidad, subsidiariedad y respeto a las competencias constitucionales de la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México, los municipios y las demarcaciones territoriales. Para protestas que se desarrollen:

- I. En vías generales de comunicación, carreteras federales, puentes internacionales, puertos, aeropuertos o estaciones de transporte federal, la Federación tendrá competencia primaria para la gestión de la seguridad y el uso del espacio, sin perjuicio de la coadyuvancia de las autoridades

locales, bajo los estándares de esta Ley General y de la legislación aplicable en materia de uso de la fuerza y seguridad pública;

- II. En instalaciones estratégicas, instalaciones o zonas federales, incluidos recintos legislativos federales, instalaciones energéticas, instalaciones militares o de seguridad nacional, corresponderá a la Federación la conducción de los operativos de seguridad, debiendo:
 - a. Coordinarse con las autoridades locales respecto de la gestión del espacio público circundante y de la movilidad;
 - b. Garantizar que cualquier intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública se ajuste a la Constitución y a la legislación aplicable.
- III. En zonas limítrofes entre entidades federativas o entre municipios, las instituciones de seguridad competentes deberán coordinar de forma previa y, en la medida de lo posible, establecer mandos y planes conjuntos para evitar vacíos de protección, duplicidades y actuaciones contradictorias.

Artículo 70. La Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México, los municipios y las demarcaciones territoriales deberán utilizar los instrumentos de coordinación en materia de seguridad pública para:

- I. Establecer protocolos específicos para la gestión de protestas de impacto regional o que involucren competencias concurrentes;
- II. Regular el intercambio de información operativa en tiempo real, respetando la protección de datos personales y los límites establecidos en esta Ley;
- III. Definir criterios claros para la solicitud y otorgamiento de apoyos entre instituciones de seguridad de distintos órdenes de gobierno, garantizando que la intervención de fuerzas federales no sea utilizada para eludir controles, responsabilidades o estándares locales más protectores;
- IV. Determinar mecanismos de evaluación conjunta de operativos en protestas, incluyendo la participación de organismos públicos de derechos humanos y, cuando proceda, del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica.

Artículo 71. Ningún nivel de gobierno podrá solicitar o aceptar la intervención de fuerzas de otro orden con el propósito de eludir obligaciones de transparencia, rendición de cuentas o control democrático sobre la actuación de las instituciones de seguridad en contextos de protesta. Tampoco podrá invocar la presencia o

competencia de otra autoridad para negar su propia responsabilidad en la prevención, protección y reparación de violaciones al derecho a la protesta pacífica.

Artículo 72. Los convenios y acuerdos de coordinación intergubernamental que se celebren para la aplicación de esta Ley deberán ser públicos y accesibles, salvo las reservas estrictamente justificadas por razones de seguridad nacional o seguridad pública; deberán incorporar cláusulas expresas de respeto al derecho a la protesta pacífica y a los principios previstos en esta Ley; y deberán establecer mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión periódica, con la participación de los organismos públicos de derechos humanos y, cuando proceda, del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica.

La falta de coordinación o la indebida distribución de funciones entre autoridades de distintos órdenes de gobierno en contextos de protesta no podrá justificar restricciones indebidas al derecho a la protesta pacífica ni eximir de responsabilidad a las autoridades que hayan participado, ordenado, tolerado u omitido la adopción de medidas de protección y facilitación.

Capítulo XI De los Organismos Públicos de Derechos Humanos

Artículo 73. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer mecanismos especializados de protección, monitoreo y respuesta inmediata para garantizar el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, conforme a lo previsto en la Constitución Política, en esta Ley y en los tratados internacionales aplicables.

Artículo 74. Los organismos públicos de derechos humanos, en ejercicio de su autonomía constitucional, tendrán al menos las siguientes facultades en el contexto de protestas pacíficas:

- I. Realizar labores de observación en campo antes, durante y después de las protestas; monitorear la actuación de autoridades civiles y fuerzas de seguridad; y desplegar personal especializado en derechos humanos, mediación y documentación de abusos;
- II. Recibir, por cualquier medio, denuncias y quejas relacionadas con actos de hostigamiento, represalia, vigilancia indebida, uso ilegítimo de la fuerza o restricciones arbitrarias; y emitir medidas cautelares de protección urgentes, vinculadas a la prevención de daños irreparables;

- III. Intervenir como instancia neutral para promover el diálogo entre autoridades y personas manifestantes, cuando ello contribuya a prevenir tensiones o reducir riesgos para la integridad personal;
- IV. Vigilar que los operativos policiales se ajusten a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, mínima intervención y neutralidad, así como a los protocolos establecidos en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y en esta Ley;
- V. Recabar información, evidencias y testimonios sobre posibles violaciones de derechos humanos; emitir dictámenes técnicos; y formular informes especiales sobre patrones de actuación estatal;
- VI. Emitir recomendaciones públicas no vinculantes; requerir información a las autoridades involucradas; dar seguimiento a su cumplimiento; y comunicar incumplimientos a los órganos de control preventivo y de responsabilidad administrativa o penal competentes; y
- VII. Las demás que prevea esta Ley o la normatividad aplicable.

Artículo 75. Para asegurar coherencia en la protección de los derechos de asociación, reunión y protesta pacífica, los organismos públicos de derechos humanos establecerán mecanismos permanentes de coordinación, que incluirán intercambio de información, alertas tempranas, protocolos homogéneos de observación y acciones conjuntas de supervisión. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fungirá como instancia de articulación técnica nacional, sin menoscabo de la autonomía de los organismos estatales.

Artículo 76. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas deberán emitir alertas tempranas cuando identifiquen riesgos de represión, hostigamiento, vigilancia intimidatoria o uso indebido de la fuerza en protestas; elaborar informes públicos periódicos sobre el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, incluyendo datos desagregados sobre operativos, detenciones, uso de la fuerza y patrones de actuación estatal; y proponer medidas de política pública orientadas a prevenir violaciones y a fortalecer la garantía de los derechos protegidos por esta Ley.

Capítulo XII

Del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica

Artículo 77. Para fortalecer la supervisión independiente del derecho a la protesta pacífica, se crea el Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica, como órgano técnico de carácter colegiado, con autonomía técnica y de gestión, adscrito administrativamente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin subordinación a las autoridades de seguridad pública.

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

Artículo 78. El Mecanismo se integrará por:

- I. Una persona representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que lo presidirá;
- II. Una persona representante de cada organismo público de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México;
- III. Hasta tres personas expertas independientes en derechos humanos, seguridad pública o protesta social, designadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante convocatoria pública, con criterios de paridad de género, diversidad y reconocida trayectoria.

La integración deberá respetar la autonomía de la CNDH y de los organismos públicos de derechos humanos locales.

Artículo 79. El Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica contará, al menos, con las facultades siguientes:

- a) Elaborar y aprobar lineamientos técnicos y criterios de buenas prácticas sobre observación, documentación y evaluación de la actuación de las autoridades en contextos de protesta pacífica;
- b) Formular recomendaciones técnicas a las instituciones de seguridad pública y a otras autoridades de los tres órdenes de gobierno para mejorar protocolos, planes operativos, capacitación y mecanismos de rendición de cuentas en materia de protesta pacífica;
- c) Recopilar, sistematizar, analizar y publicar periódicamente información estadística y cualitativa sobre protestas y sobre la respuesta estatal, garantizando la protección de datos personales y evitando cualquier uso de perfilamiento o estigmatización;
- d) Elaborar informes públicos temáticos y anuales sobre la situación del derecho a la protesta pacífica en el país, con recomendaciones específicas;
- e) Recibir comunicaciones, quejas o reportes sobre posibles violaciones al derecho a la protesta pacífica y canalizarlos, sin dilación, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o a los organismos públicos de derechos humanos competentes, para su investigación formal;
- f) Dar seguimiento a las quejas y casos relevantes, en coordinación con dichos organismos, sin sustituir sus facultades constitucionales ni sus procedimientos;

- g) Solicitar, por conducto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos públicos de derechos humanos locales, la apertura de investigaciones administrativas ante los órganos internos de control y autoridades de responsabilidades, cuando cuente con información sobre posibles violaciones graves en contextos de protesta;
- h) Poner en conocimiento de las autoridades investigadoras competentes posibles hechos constitutivos de delito cometidos por personas servidoras públicas en dichos contextos, sin perjuicio de las acciones que correspondan a víctimas y organizaciones;
- i) Establecer canales permanentes de coordinación y trabajo con la CNDH y con los organismos públicos de derechos humanos locales, respetando plenamente su autonomía y competencias;
- j) Servir como espacio técnico de intercambio de información, metodologías y buenas prácticas entre dichos organismos en materia de protesta pacífica; y
- k) Las demás previstas en las Leyes aplicables.

Artículo 80. La creación y funcionamiento del Mecanismo no limitará ni condicionará, en forma alguna, las facultades que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México, sino que tendrá carácter complementario y de apoyo técnico especializado.

Las entidades federativas y la Ciudad de México deberán prever en sus leyes las unidades o puntos de enlace encargados de la coordinación con el Mecanismo, sin afectar la autonomía de sus respectivos organismos públicos de derechos humanos.

Capítulo XIII De los Protocolos de Actuación

Artículo 81. La elaboración, revisión y actualización de los protocolos y lineamientos en materia de protesta pacífica estará a cargo del Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica, en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos de derechos humanos locales y las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

El Mecanismo deberá expedir, al menos:

- I. Un protocolo general de actuación en protestas pacíficas, incluidas las protestas espontáneas, que regule la planeación, el diálogo, la mediación, la gestión del espacio público, la presencia de servicios

de emergencia y la protección de grupos en situación de vulnerabilidad, periodistas, personas defensoras y observadoras;

- II. Un protocolo de actuación en contramanifestaciones, que garantice, en la medida de lo posible, el ejercicio simultáneo del derecho de todos los grupos, mediante separación razonable de espacios y rutas, y prohibiendo cualquier trato discriminatorio basado en el contenido de las expresiones;
- III. Lineamientos sobre vigilancia y tratamiento de datos en contextos de protesta, que acoten el uso de videovigilancia y tecnologías análogas, regulen la conservación y eliminación de datos y prohíban el perfilamiento político o ideológico de personas manifestantes;
- IV. Lineamientos para el uso de armas menos letales y técnicas de desescalamiento, que definan dispositivos permitidos, supuestos excepcionales de uso, prohibiciones absolutas y una escala gradual de intervención que priorice siempre el diálogo y la mediación.

Artículo 82. Los protocolos y lineamientos deberán ser escritos, públicos y compatibles con esta Ley, con la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y con los tratados internacionales de derechos humanos; tendrán carácter obligatorio para las instituciones de seguridad federales y funcionarán como estándar mínimo para las locales, que en ningún caso podrán adoptar disposiciones menos protectoras; y serán objeto de revisión periódica tomando en cuenta la experiencia operativa y las recomendaciones de los organismos públicos de derechos humanos.

El incumplimiento grave de los protocolos y lineamientos será considerado elemento relevante para establecer responsabilidades administrativas y, en su caso, penales y civiles.

Capítulo XIV De las Responsabilidades Administrativas

Artículo 83. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley por parte de personas servidoras públicas de cualquiera de los órdenes de gobierno dará lugar a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o de otra naturaleza que procedan.

Las autoridades competentes deberán iniciar de oficio la investigación de cualquier posible delito o falta administrativa cometida en el contexto de protestas pacíficas por integrantes de instituciones de seguridad pública, personas servidoras públicas o particulares que actúen con su autorización, apoyo o aquiescencia. Esta obligación incluye la investigación exhaustiva, independiente e imparcial de la actuación de toda la cadena de mando, a fin de determinar responsabilidades no sólo del personal operativo directamente involucrado,

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

Artículo 84. Constituirán, en todo caso, faltas administrativas graves, cuando se cometan en el contexto de protestas, reuniones o manifestaciones pacíficas, las siguientes conductas:

- a) Uso ilegítimo de la fuerza, entendido como el empleo de la fuerza física o de armas letales o menos letales en contravención a los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación; o con la finalidad de castigar, disuadir o inhibir la participación en protestas pacíficas; o cuando tenga como resultado lesiones graves o muerte sin justificación conforme a los estándares nacionales e internacionales aplicables.
- b) Restricciones indebidas al derecho a la protesta pacífica, incluyendo prohibiciones generales, dispersión o bloqueo de protestas sin cumplir los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad; la imposición de requisitos o cargas que conviertan la notificación en autorización previa o hagan imposible el ejercicio del derecho; y prácticas de encapsulamiento, confinamiento o restricciones desproporcionadas a la circulación de manifestantes.
- c) Vigilancia ilegal o arbitraria, consistente en el uso de tecnologías de vigilancia, reconocimiento facial, geolocalización, rastreo de dispositivos o análisis masivo de metadatos sin base legal clara, sin orden judicial cuando ésta sea exigible, o con fines de intimidación, perfilamiento político o estigmatización; así como la elaboración, conservación o uso de bases de datos de manifestantes al margen de la normativa de protección de datos personales y de esta Ley.
- d) Estigmatización y deslegitimación pública, cuando personas servidoras públicas difundan mensajes oficiales que, sin sustento objetivo, presenten a manifestantes pacíficos como delincuentes, enemigos del orden público o amenazas a la seguridad; o cuando vinculen infundadamente la participación en protestas con la comisión de delitos sin base en investigaciones formales y respetuosas del debido proceso.
- e) Infiltrar en la organización y desarrollo de la protesta a cualquier tipo de agentes encubiertos con fines de manipulación, provocación, infiltración política o de inducción a la violencia.
- f) Manipulación, destrucción u ocultamiento de información o evidencia, en particular la alteración, ocultamiento o destrucción de grabaciones, registros audiovisuales, partes informativos, bases de datos o documentos relacionados con la actuación estatal en protestas; y la obstaculización del acceso a información necesaria para la investigación de violaciones a derechos humanos, salvo las reservas estrictamente justificadas por la ley.

- g) Incumplimiento de los deberes de facilitación y protección, cuando se omitan injustificadamente medidas razonables para facilitar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica pese a conocer su realización; cuando no se adopten medidas para proteger a manifestantes frente a agresiones de terceros, contramanifestantes o personal de seguridad privada aun con conocimiento del riesgo; o cuando se desatiendan de forma reiterada las recomendaciones y medidas cautelares de organismos públicos de derechos humanos relacionadas con protestas.
- h) Desplegar a las fuerzas armadas para ejercer funciones relacionadas con el ejercicio de los derechos garantizados en la presente ley, ni en las medidas de facilitación ni para participar en cualquier mecanismo de coordinación interinstitucional entre autoridades, salvo cuando las autoridades federales civiles competentes les requieran informes de inteligencia, para lo cual, deberán contar con una orden judicial previa justificada en una motivación reforzada.

Las faltas previstas en este artículo serán investigadas y sancionadas por las autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas, conforme a la legislación aplicable, considerando la afectación a derechos humanos como criterio agravante.

Las sanciones administrativas deberán incorporar, cuando proceda, medidas de no repetición, tales como remoción de cargos de mando, prohibición de reincorporarse a funciones operativas en materia de seguridad y obligación de participar en programas especializados de formación en derechos humanos.

Capítulo XV De la Reparación Integral del Daño

Artículo 85. Toda persona, colectivo, pueblo o comunidad que considere que se han vulnerado los derechos reconocidos en esta Ley tendrá derecho a contar con recursos efectivos ante:

- a) Órganos jurisdiccionales federales y locales, mediante los medios de defensa previstos en la Constitución y en las leyes procesales;
- b) Organismos públicos de derechos humanos federales y locales, mediante quejas, denuncias o solicitudes de medidas cautelares o de protección;
- c) Órganos internos de control y autoridades en materia de responsabilidades administrativas;
- d) Autoridades de procuración e impartición de justicia, para la investigación y sanción de delitos.

Artículo 86. La reparación por violaciones al derecho a la protesta pacífica será integral, y deberá considerar, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales, entre otros, los siguientes componentes:

- a) Restitución, cuando sea posible, incluyendo el restablecimiento de la situación previa a la violación, la revocación de sanciones ilegítimas, la reincorporación a empleos o programas, y la eliminación de registros injustificados;
- b) Indemnización, por los daños materiales e inmateriales sufridos, incluyendo pérdida de ingresos, gastos médicos, daños al proyecto de vida, afectaciones emocionales y otros perjuicios evaluables en dinero;
- c) Rehabilitación, mediante la provisión de servicios médicos, psicológicos, sociales y jurídicos necesarios para la recuperación de las personas afectadas;
- d) Medidas de satisfacción, que podrán incluir el reconocimiento público de responsabilidad, la emisión de disculpas oficiales, la realización de actos conmemorativos o memoriales y otras medidas simbólicas acordes con las demandas de las víctimas y colectivos, así como la rectificación pública de narrativas estigmatizantes.
- e) Garantías de no repetición, que podrán comprender la revisión y modificación de leyes, reglamentos y protocolos; la adopción de reformas institucionales y ajustes en procedimientos internos; la implementación de programas reforzados de capacitación y supervisión; y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, control interno y control externo de las instituciones de seguridad.

Artículo 87. Cuando se identifiquen patrones de represión, uso excesivo de la fuerza, vigilancia indebida o estigmatización sistemática en contextos de protesta, las autoridades competentes deberán adoptar medidas estructurales de corrección, que podrán comprender, entre otras:

- a) La revisión integral de políticas y estrategias de seguridad pública relacionadas con protestas;
- b) La modificación o derogación de normas, acuerdos o prácticas administrativas incompatibles con esta Ley;
- c) La reestructuración de unidades o mandos con participación reiterada en violaciones a derechos humanos;
- d) La creación o fortalecimiento de unidades especializadas de control interno y de investigación de abusos en contextos de protesta;
- e) La implementación de sistemas de monitoreo y evaluación independientes, con participación de organismos públicos de derechos humanos y de la sociedad civil.

Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán garantizar que las víctimas de violaciones relativas al derecho a la protesta pacífica participen de manera significativa en la definición de las medidas de reparación integral y estructural, respetando su dignidad, autonomía y proyectos colectivos, y evitando la revictimización en los procedimientos.

Transitorios

Primero. La presente Ley General entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Desde ese momento, todas las autoridades deberán interpretar y aplicar la normativa vigente de conformidad con los principios y estándares de este Decreto, y en ningún caso podrán adoptar medidas regresivas en materia de protesta pacífica invocando la falta de reglamentos o protocolos.

Segundo. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá emitir el acuerdo mediante el cual se cree el Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica, fijando su estructura básica e integración; dicho Mecanismo deberá quedar formalmente instalado y en operación a más tardar a los ciento ochenta días naturales. En tanto ello ocurre, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y de la Ciudad de México asumirán directamente las funciones de supervisión, recepción de quejas, coordinación y emisión de recomendaciones previstas en esta Ley, sin menoscabo de sus demás atribuciones constitucionales.

Tercero. El Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y el Congreso de la Ciudad de México, así como el Ejecutivo Federal, los ejecutivos locales y la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, deberán expedir o adecuar, dentro de un plazo máximo de doce meses contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la legislación secundaria, reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas necesarios para su aplicación. Mientras ello ocurre, las autoridades estarán obligadas a aplicar directamente esta Ley General y los tratados internacionales de derechos humanos, absteniéndose de alegar vacíos reglamentarios para restringir el ejercicio del derecho a la protesta pacífica.

Cuarto. El Mecanismo Nacional Especializado sobre Protesta Pacífica deberá elaborar, aprobar y hacer públicos, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, el protocolo general de actuación en protestas (incluidas las espontáneas), el protocolo de contramanifestaciones, así como los lineamientos sobre vigilancia, tratamiento de datos y uso de armas menos letales y técnicas de

desescalamiento. Las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno deberán ajustar sus manuales y protocolos internos a dichos instrumentos dentro de los seis meses siguientes a su publicación.

Quinto. En un plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, las instituciones de seguridad pública federales, estatales, municipales y de las demarcaciones territoriales deberán incorporar en sus planes y programas de formación contenidos específicos sobre protesta pacífica, derechos humanos, manejo de multitudes, mediación, desescalamiento y no discriminación, así como programas de capacitación reforzada para mandos y personal operativo. Todo el personal en funciones deberá haber recibido al menos una capacitación específica en estos temas dentro de los veinticuatro meses siguientes a la publicación de la Ley, y la formación inicial de cualquier nuevo ingreso deberá incluir obligatoriamente dichos contenidos desde el inicio.

Sexto. La implementación de las medidas previstas en esta Ley podrá ser gradual dentro de los plazos fijados en estos transitorios; sin embargo, desde la entrada en vigor del Decreto quedará prohibido condicionar la protesta a autorizaciones previas o al pago de costos de seguridad o servicios públicos, sancionar la mera organización o participación en protestas pacíficas, desconocer la presunción de protesta pacífica y la individualización de responsabilidades, o emplear fuerza letal para dispersar manifestaciones. Ningún retraso en la armonización normativa podrá interpretarse como suspensión o reducción del núcleo esencial del derecho reconocido por esta Ley.

Séptimo. Las autoridades jurisdiccionales y de procuración de justicia federales y locales deberán revisar, a petición de parte o de oficio cuando la ley lo permita, los procedimientos penales, administrativos y de policía en curso o con sentencia no firme relacionados con hechos de protesta, a fin de determinar si las conductas perseguidas o sancionadas se reducen al ejercicio pacífico del derecho a la protesta o se fundan en tipos o infracciones incompatibles con esta Ley; en tales casos deberán decretarse las absoluciones, sobreseimientos, cancelaciones de antecedentes y demás efectos que procedan, sin perjuicio de las medidas de reparación a que haya lugar.

Octavo. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados de las dependencias y entidades públicas correspondientes, por lo que no se incrementará el gasto total autorizado. En la elaboración de los subsecuentes presupuestos de egresos de la Federación, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, las autoridades competentes deberán prever los recursos necesarios para la operación del Mecanismo Nacional Especializado sobre

Protesta Pacífica, la capacitación, la adecuación de protocolos y la implementación de medidas de reparación y garantías de no repetición derivadas de la aplicación de esta Ley.

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

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

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

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

Diputados: Ricardo Monreal Ávila, presidente; José Elías Lixa Abimerhi, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Ivonne Aracely Ortega Pacheco, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Mesa Directiva

Diputados: Kenia López Rabadán, presidenta; vicepresidentes, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, MORENA; Paulina Rubio Fernández, PAN; Raúl Bolaños-Cacho Cué, PVEM; secretarios, Julieta Villalpando Riquelme, MORENA; Alan Sahir Márquez Becerra, PAN; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Laura Irais Ballesteros Mancilla, MOVIMIENTO CIUDADANO.

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

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, 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/>