

CONTENIDO

Iniciativas recibidas en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 29 de julio

- 2** Que adiciona diversas disposiciones a los artículos 7° y 389 Bis 1 de la Ley General de Salud, en materia de acreditación de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica, a cargo de la diputada María del Rosario Orozco Caballero, del Grupo Parlamentario de Morena. Turnada a la Comisión de Salud
- 27** Que adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de delito de fraude digital cometido contra adultos mayores, recibida del diputado Emilio Suárez Licona, del Grupo Parlamentario del PRI
- 44** Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, recibida del diputado Emilio Suárez Licona, del Grupo Parlamentario del PRI
- 63** Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley en Materias de Telecomunicaciones y Radiodifusión, recibida del diputado José Alfonso Rubalcava Jiménez, y suscrita por las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del PAN
- 95** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, recibida del diputado Emilio Suárez Licona, del Grupo Parlamentario del PRI
- 108** Que reforma el primer párrafo del artículo 40 y se adiciona un artículo 41 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, recibida del diputado Armando Tejeda Cid, y suscrita por las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del PAN
- 126** Que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de delitos de violación de intimidad sexual con el uso de inteligencia artificial, recibida del diputado Emilio Suárez Licona, del Grupo Parlamentario del PRI
- 144** Que adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social, en materia de protección de la libertad de prensa frente al uso del poder público, recibida del diputado Federico Döring Casar, y suscrita por las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del PAN

Anexo I

Jueves 6 de agosto

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LOS ARTÍCULOS 7º y 389 BIS 1 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, EN MATERIA DE ACREDITACIÓN DE NACIMIENTOS OCURRIDOS FUERA DE ESTABLECIMIENTOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL ROSARIO OROZCO CABALLERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

La suscrita, María del Rosario Orozco Caballero, Diputada Federal en la LXVI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos 7º y 389 BIS 1 de la Ley General de Educación en materia de acreditación de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. Introducción

La identidad constituye uno de los atributos esenciales de la personalidad jurídica y representa el punto de partida para el ejercicio efectivo de los demás derechos humanos.

El reconocimiento formal de la existencia de una persona por parte del Estado no sólo le otorga certeza respecto de su nombre, nacionalidad y vínculos familiares, sino que hace posible el acceso, en condiciones de igualdad, a servicios de salud, educación, seguridad social, programas públicos, mecanismos de protección y, en general, al pleno ejercicio de los derechos que el orden jurídico mexicano reconoce a toda persona.

En México, el marco constitucional y legal ha consolidado avances significativos para garantizar el registro oportuno de los nacimientos y el derecho a la identidad.

La expedición del certificado de nacimiento por parte del personal facultado para ello y su posterior inscripción ante el Registro Civil constituyen el procedimiento ordinario mediante el cual el Estado reconoce jurídicamente el nacimiento de una persona. Sin embargo, la realidad social del país demuestra que dicho procedimiento no siempre puede desarrollarse en las condiciones previstas por la ley.

En numerosas comunidades rurales, indígenas y de difícil acceso, el nacimiento de niñas y niños continúa ocurriendo fuera de establecimientos para la atención médica, frecuentemente con el acompañamiento de parteras tradicionales o, incluso, sin la asistencia de personal de salud.

Aunque la legislación vigente reconoce la importante labor que desempeñan las parteras tradicionales dentro del Sistema Nacional de Salud, diversos factores geográficos, económicos, sociales, culturales y administrativos dificultan que, en todos los casos, pueda generarse oportunamente la documentación necesaria para acreditar el nacimiento.

Como consecuencia de ello, numerosas familias enfrentan, incluso años después del nacimiento, serias dificultades para registrar a sus hijas e hijos y obtener el reconocimiento jurídico de su identidad.

El problema no radica en la inexistencia del nacimiento ni en la ausencia de vínculos familiares, sino en la falta de mecanismos legales que permitan a las autoridades de salud generar los elementos necesarios para acreditar ese hecho cuando, por circunstancias ajenas a la voluntad de las familias, no se cuenta con el documento que ordinariamente sirve de base para su registro.

La presente iniciativa encuentra origen en esa realidad. En el ejercicio de la representación popular, diversas familias han expuesto la problemática que enfrentan para regularizar la situación jurídica de niñas, niños y adolescentes nacidos en comunidades apartadas del país, donde las condiciones geográficas y el limitado acceso a los servicios institucionales de salud han dificultado históricamente la documentación oportuna de los nacimientos.

Lejos de tratarse de casos aislados, estas circunstancias reflejan una problemática estructural que continúa presentándose en distintas entidades federativas con características similares.

Frente a esta realidad, el Estado mexicano enfrenta una doble responsabilidad: por una parte, garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la identidad y remover los obstáculos que impiden el registro oportuno de quienes nacieron fuera del sistema institucional de salud; y, por la otra, preservar la certeza jurídica respecto del hecho del nacimiento y de la filiación, mediante procedimientos que ofrezcan seguridad jurídica y salvaguarden, en todo momento, el interés superior de la niñez.

Comprender la dimensión de esta problemática exige partir del contenido y alcance del derecho a la identidad dentro del orden constitucional mexicano, pues únicamente a partir de su reconocimiento como un derecho humano y de las obligaciones que de él derivan para todas las autoridades, es posible advertir la necesidad de fortalecer los mecanismos jurídicos que permitan hacer efectivo su ejercicio en aquellos casos en que las condiciones sociales, geográficas o culturales han impedido su materialización.

II. Derecho humano a la identidad en el orden constitucional mexicano

El derecho a la identidad constituye uno de los pilares sobre los cuales descansa la personalidad jurídica de toda persona.

A partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2014¹, el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce expresamente que:

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

Esta disposición elevó a rango constitucional no sólo el derecho a la identidad, sino también la obligación del Estado de garantizar que toda persona sea registrada desde el momento de su nacimiento.

La incorporación expresa de este derecho al texto constitucional representó un cambio trascendental en el sistema jurídico mexicano, al reconocer que la identidad constituye un presupuesto indispensable para el ejercicio de los demás derechos fundamentales.

El Constituyente Permanente no se limitó a establecer una facultad administrativa para registrar nacimientos, sino que impuso al Estado un auténtico deber de garantía, orientado a asegurar que ninguna persona permanezca al margen del reconocimiento jurídico de su existencia por circunstancias económicas, sociales, geográficas o culturales.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que *"el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos relacionados con el derecho a la identidad"*², destacando además que este derecho se caracteriza por su universalidad, al asegurar que toda persona tenga acceso al registro de su nacimiento, independientemente de su condición económica, procedencia o cualquier otra circunstancia.

Esta interpretación permite comprender que el registro del nacimiento no constituye un simple acto administrativo ni una formalidad documental. Por el contrario, representa el mecanismo mediante el cual el Estado reconoce oficialmente la existencia jurídica de una persona y le permite incorporarse plenamente al orden constitucional.

¹ [DECRETO por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#)

² [Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 7/2016, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 56, Tomo I, agosto de 2018, apartado relativo al derecho a la identidad.](#)

Sin ese reconocimiento, el acceso a otros derechos fundamentales puede verse seriamente limitado o condicionado, generando situaciones de exclusión incompatibles con los principios de igualdad y dignidad humana que informan nuestro orden constitucional.

De igual forma, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho a la identidad comprende, entre otros elementos, *“el derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación”*³, precisando que el conocimiento de los orígenes y de la filiación constituye uno de los componentes esenciales de la identidad de las niñas y los niños, del cual derivan, además, diversos derechos de naturaleza familiar y patrimonial.

La relevancia constitucional de este derecho exige que las autoridades no sólo se abstengan de obstaculizar su ejercicio, sino que adopten las medidas necesarias para hacerlo plenamente efectivo.

Ello cobra especial importancia cuando existan circunstancias que impiden seguir el procedimiento ordinario previsto por la legislación, pues el mandato contenido en el artículo 4o. constitucional no distingue entre quienes nacen dentro de un establecimiento para la atención médica y quienes lo hacen en comunidades apartadas o en condiciones distintas a las ordinariamente previstas por el sistema de salud.

Desde esta perspectiva, el derecho a la identidad debe entenderse como una garantía efectiva de inclusión jurídica y no únicamente como el reconocimiento formal de un derecho en el texto constitucional.

La obligación del Estado comprende también el diseño de mecanismos institucionales que permitan superar aquellas barreras que, en los hechos, impiden que determinadas personas accedan al reconocimiento jurídico de su nacimiento en condiciones de igualdad.

Precisamente por ello, resulta necesario analizar el marco jurídico nacional vigente para identificar de qué manera el ordenamiento mexicano ha desarrollado este mandato constitucional y determinar si los mecanismos actualmente previstos ofrecen una respuesta suficiente para los nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica cuando no se cuenta con el certificado de nacimiento correspondiente.

III. Marco jurídico nacional vigente

El orden jurídico mexicano ha desarrollado progresivamente un conjunto de disposiciones encaminadas a garantizar el derecho a la identidad desde una perspectiva de protección integral de la salud, de los derechos de niñas, niños y adolescentes y de la organización del Registro Civil.

³ [Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 553/2018, resuelto el 21 de noviembre de 2018, apartados 59 y 60 del engrose.](#)

Si bien el marco normativo vigente establece el procedimiento ordinario para documentar y registrar un nacimiento, su análisis sistemático permite advertir que aún subsisten áreas que requieren fortalecerse para atender aquellos casos en que el nacimiento ocurrió fuera de establecimientos para la atención médica y no fue posible expedir oportunamente el certificado correspondiente.

En ese contexto, la Ley General de Salud constituye el eje normativo que regula la emisión del certificado de nacimiento y las competencias de las autoridades sanitarias en la materia.

Desde sus disposiciones generales, la Ley General de Salud establece que el Sistema Nacional de Salud tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud y contribuir al bienestar físico y mental de las personas. Asimismo, reconoce entre las atribuciones de la Secretaría de Salud la promoción del desarrollo de la medicina tradicional indígena, incluida la partería tradicional, así como la coordinación del Sistema Nacional de Salud para la adecuada prestación de los servicios de salud.⁴

Estas atribuciones evidencian que el legislador federal ha reconocido expresamente la importancia de la medicina tradicional indígena y de la partería tradicional como parte de las acciones que integran el Sistema Nacional de Salud.

En congruencia con dicho reconocimiento, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2024⁵, el artículo 389 Bis de la Ley General de Salud dispuso expresamente que el certificado de nacimiento podrá ser expedido no sólo por profesionales de la medicina, sino también por parteras tradicionales y por las personas autorizadas para ello por la autoridad sanitaria competente.

Con esta modificación, el legislador amplió significativamente los mecanismos para documentar el nacimiento de una persona y reconoció jurídicamente la labor que históricamente han desempeñado las parteras tradicionales en diversas regiones del país.

Asimismo, el artículo 389 Bis 1 del propio ordenamiento dispone que *“el certificado de nacimiento será requerido por las autoridades del Registro Civil a quienes pretendan declarar el nacimiento de una persona, con las excepciones que establezcan las disposiciones generales aplicables”*.

Esta disposición confirma que el certificado de nacimiento constituye, en el procedimiento ordinario, el documento sanitario que sirve de base para el registro del nacimiento; sin embargo, la propia ley remite a excepciones cuya regulación no desarrolla expresamente dentro del texto legal.

⁴ [Ley General de Salud, artículos 2, fracción I; 5; 6, fracción VI Bis; y 7](#)

⁵ [DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de partería tradicional](#)

Por su parte, la Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA-2025 profundiza el reconocimiento de la partería tradicional y establece obligaciones específicas para los servicios institucionales de salud.

Entre otras previsiones, dispone que las instituciones de salud deben asegurar la dotación de certificados de nacimiento a las parteras tradicionales y, cuando resulte necesario, reconocer la constancia de nacimiento elaborada por la partera para realizar el cambio por el Certificado de Nacimiento oficial, con el propósito de facilitar el registro de las personas recién nacidas.⁶

Estas previsiones representan un avance significativo, pues reconocen la realidad social existente en numerosas comunidades del país y buscan evitar que la ausencia de formatos oficiales impida documentar oportunamente un nacimiento.

Por su parte, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes desarrolla el contenido del derecho a la identidad reconocido por la Constitución.

En su artículo 19 dispone que niñas, niños y adolescentes tienen derecho, desde su nacimiento, a contar con nombre y los apellidos que les correspondan; ser inscritos en el Registro Civil de forma inmediata y gratuita; contar con una nacionalidad; conocer su filiación y su origen, en la medida de lo posible y conforme al interés superior de la niñez, así como preservar su identidad, incluida su pertenencia cultural y sus relaciones familiares.⁷

Asimismo, establece que las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán colaborar para acreditar o restablecer la identidad de niñas, niños y adolescentes. No obstante, aun cuando este ordenamiento fortalece la tutela del derecho a la identidad desde una perspectiva de derechos humanos, no regula el procedimiento sanitario mediante el cual pueda acreditarse un nacimiento cuando no existe certificado de nacimiento, remitiendo dicha cuestión a la legislación aplicable.

De igual forma, la Ley General de Población regula la integración, organización y funcionamiento del Registro Nacional de Población, así como los mecanismos para la inscripción e identificación de las personas mediante la Clave Única de Registro de Población.

Este ordenamiento constituye un instrumento indispensable para la identificación jurídica de quienes habitan el territorio nacional; sin embargo, parte del supuesto de que el nacimiento ya ha sido previamente documentado y registrado por las autoridades competentes.

⁶ [Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA-2024, Numerales 5.6.3.5 y 7.1.7; para establecimientos de salud y para la práctica de la partería, en la atención integral materna y neonatal, publicado el 18 de julio de 2024.](#)

⁷ [Artículo 19, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes](#)

En consecuencia, la legislación poblacional tampoco desarrolla un mecanismo que permita a las autoridades sanitarias generar los elementos necesarios para acreditar el nacimiento cuando éste ocurrió fuera de establecimientos para la atención médica y no fue posible expedir el certificado correspondiente.

Del análisis integral del marco jurídico nacional vigente es posible advertir que el legislador mexicano ha construido un sistema normativo sólido para el reconocimiento del derecho a la identidad, el registro oportuno de los nacimientos y la expedición del certificado de nacimiento como documento base para su inscripción ante el Registro Civil. Asimismo, se han fortalecido las atribuciones de las autoridades sanitarias y se ha reconocido jurídicamente la participación de las parteras tradicionales dentro del Sistema Nacional de Salud.

No obstante, también se observa que dicho marco jurídico se encuentra diseñado, esencialmente, para atender el procedimiento ordinario de documentación del nacimiento. En consecuencia, cuando el nacimiento ocurre fuera de un establecimiento para la atención médica y no fue posible expedir el certificado correspondiente, la legislación federal no establece un procedimiento que permita a las autoridades sanitarias generar los elementos objetivos necesarios para acreditar ese hecho con certeza jurídica.

Precisamente esa ausencia normativa hace necesario analizar los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de protección del derecho a la identidad, a efecto de determinar el alcance de las obligaciones que de ellos derivan y la necesidad de fortalecer el marco jurídico nacional.

IV. Marco internacional de protección del derecho a la identidad

El reconocimiento del derecho a la identidad no constituye únicamente una exigencia del orden constitucional mexicano, sino también un compromiso asumido por el Estado mexicano a través de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. En conjunto, estos establecen la obligación de garantizar el registro oportuno de los nacimientos, preservar la identidad de las personas y adoptar las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan el ejercicio efectivo de este derecho, especialmente tratándose de niñas, niños y adolescentes.

Desde el ámbito universal, la **Declaración Universal de Derechos Humanos** reconoce que *"todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica"*⁸.

Este principio constituye el fundamento del derecho a la identidad, pues parte del reconocimiento de que toda persona debe ser identificada jurídicamente y gozar de los derechos que derivan de dicha condición.

⁸ [Artículo 6, Declaración Universal de Derechos Humanos.](#)

En el mismo sentido, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** dispone que *"todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre"*⁹, imponiendo a los Estados la obligación de garantizar el registro de los nacimientos desde los primeros momentos de la vida. Esta disposición refleja que el registro oportuno constituye una garantía indispensable para el pleno ejercicio de los demás derechos humanos.

La **Convención sobre los Derechos del Niño** fortalece esta protección al establecer que *"el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento"*¹⁰ y que tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos. Con ello, el instrumento coloca al registro de nacimiento como una obligación internacional prioritaria para los Estados Parte.

Complementariamente, el artículo 8 de la propia Convención dispone que *"los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad"*¹⁰, comprendidos su nacionalidad, nombre y relaciones familiares. Asimismo, establece el deber de prestar la asistencia y protección apropiadas cuando una persona menor de edad haya sido privada ilegalmente de alguno de los elementos que integran su identidad.

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha sostenido que el derecho a la identidad constituye un derecho humano indispensable para el reconocimiento de la personalidad jurídica y para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. En consecuencia, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar su protección efectiva y evitar que obstáculos normativos o administrativos priven a las personas del pleno goce de ese derecho.¹¹

De igual forma, el **Comité de los Derechos del Niño** ha señalado que el registro universal de los nacimientos constituye una obligación permanente de los Estados y una condición indispensable para asegurar el acceso efectivo de niñas y niños a otros derechos, entre ellos la nacionalidad, la educación, la salud y la protección jurídica.

Desde esta perspectiva, los procedimientos internos deben orientarse a facilitar el registro y no a generar barreras que impidan su realización.¹² En conjunto, los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano evidencian que la protección del derecho a la identidad no se limita al reconocimiento formal del registro de nacimiento, sino que comprende la obligación de adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para hacerlo plenamente efectivo.

⁹ [Artículo 24, numeral 2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.](#)

¹⁰ [Artículo 7. Convención sobre los Derechos del Niño.](#)

¹¹ [Caso Gelman vs. Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Corte Interamericana de Derechos Humanos.](#)

¹² [Observación General núm. 7 \(2005\), Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párrs. 25 y 26. Comité de los Derechos del Niño.](#)

Bajo esa premisa, resulta pertinente analizar la interpretación que los órganos jurisdiccionales nacionales han realizado sobre el alcance de este derecho y las obligaciones que de él derivan para todas las autoridades.

V. Interpretación constitucional del derecho a identidad y las obligaciones del Estado

El derecho a la identidad ha sido objeto de un desarrollo progresivo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual ha sostenido que constituye un derecho humano indispensable para el reconocimiento de la personalidad jurídica y para el libre desarrollo de la persona. Desde esta perspectiva, la identidad comprende un conjunto de atributos que permiten individualizar jurídicamente a cada persona y garantizar su reconocimiento frente al Estado y la sociedad.¹³

La SCJN ha reconocido que el derecho a la identidad se satisface mediante el reconocimiento del nombre, la nacionalidad y la filiación, como derechos mínimos de bienestar; sin embargo, ha precisado que dichos elementos no constituyen una enumeración limitativa, sino enunciativa, pues a partir de ellos pueden derivarse otros derechos indispensables para el pleno desarrollo de la persona.¹⁴

Bajo esa interpretación, las obligaciones del Estado no se limitan a abstenerse de vulnerar el derecho a la identidad, sino que comprenden el deber de adoptar las medidas legislativas, administrativas e institucionales necesarias para garantizar su ejercicio efectivo. Ello implica remover aquellos obstáculos normativos o materiales que impidan a las personas acceder al reconocimiento de su identidad cuando, por circunstancias ajenas a su voluntad, carezcan de la documentación ordinariamente exigida para ello.

Tratándose de niñas, niños y adolescentes, este deber adquiere una dimensión reforzada en virtud del principio del interés superior de la niñez, el cual exige que toda actuación de las autoridades privilegie la protección más amplia de sus derechos. En ese sentido, las decisiones y procedimientos relacionados con el registro de nacimiento y la acreditación de la identidad deben orientarse a garantizar el acceso efectivo a este derecho, evitando que formalidades administrativas generen situaciones de exclusión jurídica.

Desde esta óptica constitucional, la problemática que enfrentan las personas nacidas fuera de establecimientos para la atención médica y que carecen de certificado de nacimiento no constituye únicamente una cuestión

¹³ [Amparo en Revisión 553/2018, Primera Sala de la SCJN.](#)

¹⁴ [Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis aislada 1a. LXXV/2018 \(10a.\), Registro digital 2017231, de rubro: DERECHO A LA IDENTIDAD DE UN MENOR. SE SATISFACE A TRAVÉS DEL RECONOCIMIENTO DEL NOMBRE, LA NACIONALIDAD Y LA FILIACIÓN, COMO DERECHOS MÍNIMOS DE BIENESTAR, LOS CUALES NO SON LIMITATIVOS SINO ENUNCIATIVOS, PUES A PARTIR DE ÉSTOS SE PUEDEN DERIVAR OTROS.](#)

administrativa, sino un desafío para la plena efectividad del derecho humano a la identidad.

Por ello, resulta pertinente examinar la dimensión real de este fenómeno y los datos disponibles que evidencian la necesidad de fortalecer el marco jurídico vigente mediante mecanismos que permitan atender estos supuestos de manera cierta, objetiva y respetuosa de los derechos humanos.

VI. Datos estadísticos y cifras relevantes

Las cifras disponibles muestran que México ha registrado avances importantes en materia de registro de nacimientos durante las últimas décadas.

De acuerdo con el estudio *Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México*, elaborado por el INEGI y UNICEF, el **97.9 % de la población del país declaró contar con registro o acta de nacimiento**; no obstante, el mismo estudio advierte que aún persisten retos importantes para garantizar el acceso universal y oportuno a este derecho.¹⁵

En ese contexto, el subregistro y los registros extemporáneos continúan evidenciando la existencia de grupos de población que enfrentan obstáculos para documentar su nacimiento y acceder plenamente a la identidad jurídica.

De acuerdo con el estudio elaborado por UNICEF e INEGI, **"al menos 1 millón de personas de todas las edades no cuentan con registro de nacimiento. De ellas, más de 600 mil son niñas, niños o adolescentes."**¹⁶ Estas cifras reflejan que, pese a los avances institucionales alcanzados, un número importante de personas permanece excluido del reconocimiento formal de su identidad, situación que impacta de manera particular a la población infantil.

La información estadística más reciente confirma que esta problemática continúa teniendo una dimensión relevante en nuestro país. De acuerdo con la **Estadística de Nacimientos Registrados 2024** del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante ese año se registraron **1,672,227 nacimientos** en México. Del total, **4.0 %** ocurrió en **domicilios particulares** y **0.3 %** en **lugares distintos de hospitales o clínicas**, lo que representa cerca de **72 mil nacimientos registrados fuera de establecimientos para la atención médica**.¹⁷

Estas cifras evidencian que el supuesto que motiva la presente iniciativa continúa presentándose de manera cotidiana y no constituye una situación excepcional.

¹⁵ [Instituto Nacional de Estadística y Geografía \(INEGI\) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia \(UNICEF\), *Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México*, México, 2018, p. correspondiente a los principales resultados.](#)

¹⁶ [UNICEF México, *Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México*.](#)

¹⁷ [Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadística de Nacimientos Registrados 2024. Reporte de Resultados*, 2025.](#)

El propio INEGI identifica que las condiciones en que ocurre la atención del parto continúan siendo heterogéneas. Durante 2024, **86.38 %** de los nacimientos registrados fueron atendidos por personal médico; **4.18 %**, por personal de enfermería, parteras o parteros; y **0.24 %**, por otras personas.¹⁷

Esta información confirma que una parte de los nacimientos registrados en el país continúa ocurriendo bajo modalidades distintas a la atención médica hospitalaria, escenario en el que la obtención del certificado de nacimiento puede enfrentar mayores dificultades, particularmente en comunidades alejadas o con limitado acceso a los servicios de salud.

La distribución territorial del fenómeno también revela importantes diferencias entre las entidades federativas. Mientras que a nivel nacional **4.0 %** de los nacimientos registrados ocurrió en domicilio particular, en **Chiapas** esta proporción ascendió a **35.13 %**; en **Guerrero**, a **9.49 %**; en **Oaxaca**, a **5.87 %**; y en **Puebla**, a **2.25 %**. Asimismo, la atención del parto por personal de enfermería, parteras o parteros alcanzó **35.36 %** en Chiapas, **9.95 %** en Guerrero, **6.65 %** en Oaxaca y **2.32 %** en Puebla.¹⁷

Estas diferencias reflejan que las condiciones geográficas, sociales y de acceso a los servicios de salud siguen incidiendo en la forma en que ocurren los nacimientos y, por ende, en las posibilidades de acceder oportunamente al registro civil.

A ello se suma que el desafío no radica únicamente en la existencia de nacimientos fuera de establecimientos para la atención médica, sino también en la oportunidad con la que éstos acceden al registro civil.

De acuerdo con información del Consejo Nacional de Población, en **2022** únicamente **49.4 %** de las niñas y los niños fueron registrados durante sus primeros **60 días de vida**; además, **uno de cada cinco** fue inscrito hasta el año siguiente de su nacimiento y **6.8 %** no había sido registrado durante sus primeros años de vida.¹⁸ Estos datos evidencian que, aun cuando el nacimiento finalmente se registra, persisten obstáculos que retrasan el ejercicio pleno del derecho a la identidad desde los primeros años de vida.

En conjunto, la evidencia estadística demuestra que México ha logrado avances importantes en la cobertura del registro de nacimientos; sin embargo, también confirma que persisten condiciones estructurales que continúan dificultando el acceso efectivo al derecho a la identidad.

La existencia de nacimientos fuera de establecimientos para la atención médica, la participación de parteras y otros agentes comunitarios en la atención del parto, las barreras geográficas para acceder oportunamente al Registro Civil y las condiciones de marginación que enfrentan numerosas comunidades del país

¹⁸ [Consejo Nacional de Población \(CONAPO\). El registro oportuno de nacimientos. Gobierno de México, 5 de mayo de 2023.](#)

evidencian que el fenómeno no responde a casos aislados, sino a una realidad que aún afecta a miles de personas, particularmente en zonas rurales e indígenas.

En este contexto, la ausencia del certificado de nacimiento no puede convertirse en un obstáculo permanente para el reconocimiento jurídico de una persona. Por el contrario, el marco normativo debe prever mecanismos que permitan acreditar el nacimiento mediante procedimientos objetivos, accesibles y respetuosos de los derechos humanos, particularmente cuando las circunstancias en que ocurrió el parto impidieron obtener oportunamente dicho documento.

A efecto de ofrecer una visión de conjunto de los principales indicadores expuestos, a continuación se presenta un cuadro que sintetiza la evidencia estadística más relevante que sustenta la presente iniciativa.

Indicador	Dato	Fuente
Personas sin registro de nacimiento	Más de 1 millón	UNICEF-INEGI
Niñas, niños y adolescentes sin registro	Más de 600 mil	UNICEF-INEGI
Nacimientos registrados en 2024	1,672,227	INEGI
Nacimientos ocurridos en domicilio	4.0 %	INEGI
Nacimientos ocurridos en otros lugares	0.3 %	INEGI
Nacimientos fuera de establecimientos médicos	≈72 mil	INEGI
Partos atendidos por enfermería, parteras o parteros	4.18 %	INEGI
Registro durante los primeros 60 días	49.4 %	CONAPO

La información anterior permite dimensionar la magnitud del problema y confirma que la falta de documentación del nacimiento constituye un fenómeno multifactorial, estrechamente relacionado con condiciones sociales, geográficas, económicas e institucionales.

Por ello, resulta indispensable identificar las causas que originan y perpetúan esta problemática, a fin de valorar la pertinencia y el alcance de la reforma que se propone.

VII. Factores que originan y perpetúan la falta de documentación del nacimiento

La problemática descrita encuentra manifestaciones concretas en distintas regiones del país. En el caso del estado de Puebla, autoridades del Registro Civil informaron la identificación de aproximadamente 1,600 niñas, niños y adolescentes sin registro de nacimiento, principalmente en comunidades de la Sierra Norte y la Sierra Negra.

De acuerdo con la información proporcionada, una parte importante de estos casos se relaciona con nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica, atendidos por parteras tradicionales o en condiciones que impidieron la expedición del certificado de nacimiento, lo que posteriormente dificultó el acceso al registro civil.

Este diagnóstico permite advertir que la falta de documentación del nacimiento no obedece a una causa única, sino a la concurrencia de factores sociales, geográficos, económicos, culturales e institucionales que, en determinados contextos, limitan el ejercicio efectivo del derecho a la identidad desde los primeros días de vida.

En amplias zonas rurales e indígenas del país, la distancia entre las comunidades y las oficinas del Registro Civil o las unidades médicas constituye uno de los principales obstáculos para el registro oportuno de los nacimientos. La dispersión geográfica de la población, la complejidad de las vías de comunicación y las limitaciones en la cobertura de los servicios públicos provocan que numerosas familias enfrenten dificultades materiales para acudir al Registro Civil o para obtener la documentación necesaria para acreditar el nacimiento.¹⁹

A estas condiciones se suma que un número importante de nacimientos continúa ocurriendo fuera de establecimientos para la atención médica. En muchas localidades, particularmente aquellas con presencia indígena o ubicadas en zonas de difícil acceso, la atención del parto sigue recayendo en parteras tradicionales y otros agentes comunitarios que desempeñan una función esencial para garantizar la atención materna.

No obstante, cuando el nacimiento ocurre en estas circunstancias y no es posible expedir el certificado correspondiente, las familias suelen enfrentar importantes dificultades para acreditar posteriormente el nacimiento ante las autoridades registrales.

Existen también factores administrativos que contribuyen a perpetuar esta problemática. La diversidad de criterios administrativos para acreditar el nacimiento cuando no existe certificado, la insuficiente coordinación entre las instituciones de salud y los registros civiles, así como el desconocimiento de los

¹⁹ [Instituto Nacional de Estadística y Geografía \(INEGI\) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia \(UNICEF México\). *Derecho a la identidad: la cobertura del registro de nacimiento en México*, México, INEGI y UNICEF, 2018.](#)

mecanismos disponibles para realizar registros extemporáneos, generan incertidumbre jurídica y prolongan situaciones de exclusión documental que, en muchos casos, se mantienen durante años.

A ello se agregan factores de carácter económico y social. Los costos indirectos de traslado, la pérdida de jornadas de trabajo, las dificultades para reunir la documentación requerida y las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan numerosas familias constituyen barreras adicionales para acceder al registro civil. Estas circunstancias afectan con mayor intensidad a quienes habitan en localidades rurales, comunidades indígenas o zonas con altos niveles de marginación, donde las brechas en el acceso a los servicios públicos continúan siendo más profundas.²⁰

En consecuencia, la falta de documentación del nacimiento no puede entenderse como un problema exclusivamente registral o administrativo.

Se trata de una realidad compleja que refleja desigualdades históricas en el acceso a los servicios de salud, al Registro Civil y a las instituciones del Estado, lo que hace indispensable revisar si el marco jurídico vigente ofrece mecanismos suficientes para garantizar el derecho a la identidad cuando el nacimiento no pudo documentarse mediante los procedimientos ordinarios.

VIII. Experiencias comparadas y modelos regulatorios para garantizar el derecho a la identidad

El derecho a la identidad exige que los sistemas de registro civil sean accesibles, oportunos y capaces de responder a las distintas circunstancias en que ocurre un nacimiento. La revisión de experiencias comparadas demuestra que la ausencia del certificado de nacimiento no necesariamente constituye un obstáculo insuperable para el registro, siempre que existan procedimientos administrativos que permitan verificar el nacimiento mediante otros elementos de convicción, preservando la seguridad jurídica y la confiabilidad del registro civil.²¹

Los organismos internacionales han señalado que los sistemas de registro más eficaces son aquellos que articulan la actuación de las autoridades sanitarias y registrales, simplifican los procedimientos, garantizan la gratuidad del servicio y acercan el registro a la población mediante mecanismos de descentralización, digitalización y atención prioritaria a comunidades en situación de vulnerabilidad.²²

²⁰ [INEGI y UNICEF México, *Derecho a la identidad: la cobertura del registro de nacimiento en México*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018, pp. 27-32.](#)

²¹ [Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia \(UNICEF\), *Birth Registration for Every Child by 2030: Are We on Track?*, Nueva York, diciembre de 2019, pp. 6-8 y 18-23.](#)

²² [UNICEF, *Birth Registration for Every Child by 2030: Are We on Track?*, op. cit., pp. 24-31.](#)

Estas medidas han sido identificadas como indispensables para cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.9, relativo a garantizar una identidad jurídica para todas las personas.²³

En América Latina, la legislación peruana ofrece un referente particularmente útil para el presente análisis. El **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)** ha desarrollado un modelo que articula la prestación de los servicios registrales con el sistema de salud mediante Oficinas Registrales Auxiliares (ORA) instaladas en establecimientos hospitalarios, permitiendo que la inscripción del nacimiento y la expedición del primer documento de identidad puedan realizarse desde el lugar donde ocurre el alumbramiento.²⁴

Paralelamente, la normativa peruana regula un procedimiento específico para la **inscripción extemporánea del nacimiento**, diferenciando los requisitos aplicables a menores y mayores de edad y permitiendo que el trámite se realice tanto en oficinas registrales como, en determinadas localidades, a través de municipalidades con funciones registrales delegadas.²⁵

Este modelo resulta particularmente relevante porque no limita la protección del derecho a la identidad al momento inmediato del nacimiento, sino que prevé mecanismos para restituirlo cuando la inscripción no se realizó oportunamente.

Para ello, admite distintos medios para acreditar el nacimiento, entre ellos el "Certificado de Nacido Vivo", partidas de bautismo, constancias escolares o incluso declaraciones de testigos, según el supuesto aplicable, evitando que la ausencia de un único documento impida el acceso al registro civil y a la identidad jurídica.

A partir de esta experiencia, resulta pertinente revisar la regulación vigente en diversas entidades federativas mexicanas para identificar cómo se atienden actualmente los registros extemporáneos y los nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica.

Este ejercicio permitirá advertir que, aunque existen mecanismos locales para resolver estos supuestos, los requisitos, medios de acreditación y autoridades competentes presentan diferencias importantes, lo que evidencia la conveniencia de establecer un procedimiento homogéneo desde la legislación sanitaria federal.

²³ [Organización de las Naciones Unidas, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, Meta 16.9: "De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos"](#)

²⁴ [Registro Nacional de Identificación y Estado Civil \(RENIEC\), "Reniec facilita el registro de recién nacidos en hospitales a nivel nacional: conoce cómo"](#)

²⁵ [Gobierno del Perú, "Realizar inscripción de nacimiento extemporánea", Plataforma Digital Única del Estado Peruano.](#)

IX. Análisis comparado de la regulación en las entidades federativas mexicanas

La regulación de los registros de nacimiento extemporáneos y de los nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica no es uniforme en el país. Si bien todas las entidades federativas reconocen el derecho a la identidad y prevén mecanismos para la inscripción del nacimiento, los requisitos, medios de acreditación, autoridades competentes y procedimientos administrativos presentan diferencias relevantes, lo que genera distintos niveles de acceso al registro civil dependiendo del lugar donde ocurrió el nacimiento.

Con el propósito de ilustrar esta diversidad normativa, a continuación se presentan algunos ejemplos representativos de entidades federativas que permiten advertir los distintos modelos regulatorios actualmente vigentes.

Entidad	Registro oportuno	Registro extemporáneo	Medios alternativos cuando no existe certificado de nacimiento	Observaciones
Ciudad de México Fuente ²⁶	Requiere certificado de nacimiento expedido por institución de salud o documento equivalente.	Existe procedimiento específico para registros fuera del plazo legal.	Puede requerirse resolución administrativa y documentación complementaria conforme a los lineamientos del Registro Civil.	Modelo predominantemente administrativo.
Estado de México Fuente ²⁷	Registro gratuito dentro del plazo legal.	El Reglamento reconoce expresamente el registro extemporáneo y establece un procedimiento específico.	La persona comparece ante el Oficial del Registro Civil y presenta la documentación prevista en la normativa aplicable.	Regula expresamente el procedimiento en el Reglamento del Registro Civil.
Puebla Fuente ²⁸	El certificado de nacimiento constituye el documento ordinario para el registro oportuno.	Las personas mayores de edad requieren resolución emitida por la Dirección General del Registro Civil.	En determinados supuestos puede presentarse constancia de hechos expedida por autoridad competente cuando no exista certificado.	El procedimiento concentra la autorización en la autoridad estatal.
Oaxaca Fuente ²⁹	Admite certificado de nacimiento o constancia expedida por partera y autoridad municipal.	Regula de manera diferenciada el registro extemporáneo y la autorización para personas mayores de seis años.	Se aceptan constancias municipales, documentos públicos o privados que acrediten el uso del nombre y otros elementos de prueba previstos en la normativa.	Es uno de los modelos más flexibles para nacimientos fuera de instituciones médicas.

²⁶ [Registro Nacional de Población \(RENAPO\), Requisitos para registrar tu Acta de Nacimiento. Gobierno de México.](#)

²⁷ [Gobierno del Estado de México, Registro extemporáneo de nacimiento.](#)

²⁸ [Gobierno del Estado de Puebla, Registro de nacimiento oportuno; y requisitos de registro extemporáneo del Registro Civil.](#)

²⁹ [Gobierno del Estado de Oaxaca, Dirección del Registro Civil, Inscripción del acta de nacimiento.](#)

El examen comparado permite advertir que, aunque todas las entidades federativas reconocen el derecho al registro de nacimiento, no existe un modelo homogéneo para atender los nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica ni para los registros extemporáneos.

Algunas entidades mantienen un esquema en el que el certificado de nacimiento constituye el principal medio de acreditación, mientras que otras incorporan mecanismos alternativos, como constancias emitidas por parteras tradicionales, autoridades municipales, documentos públicos o privados e, incluso, procedimientos administrativos específicos para valorar de manera integral los elementos disponibles.

Asimismo, se observa una importante diversidad respecto de la autoridad competente para autorizar el registro, los requisitos documentales exigidos y el grado de flexibilidad para acreditar el nacimiento cuando no existe el certificado correspondiente. Esta heterogeneidad provoca que el acceso al derecho a la identidad dependa, en buena medida, del marco regulatorio vigente en cada entidad federativa y de los criterios administrativos aplicados por las autoridades registrales.

En este contexto, la ausencia de un procedimiento de alcance nacional desde la legislación federal genera vacíos normativos que repercuten directamente en las personas nacidas fuera de establecimientos médicos, particularmente en comunidades rurales, indígenas y de difícil acceso. Precisamente estas diferencias permiten dimensionar la problemática que motiva la presente iniciativa, la cual se expone en el apartado siguiente.

X. Problemática

A pesar de que el orden jurídico mexicano reconoce plenamente el derecho a la identidad y regula la expedición ordinaria del certificado de nacimiento, persiste un vacío normativo para aquellos casos en que el nacimiento ocurre fuera de establecimientos para la atención médica y no existe el documento que ordinariamente permite acreditar ese hecho.

En estos supuestos, la legislación sanitaria federal no prevé un procedimiento que permita a las autoridades competentes verificar el nacimiento mediante otros elementos objetivos y emitir, en su caso, el documento que haga posible el acceso al registro civil. Esta omisión afecta de manera desproporcionada a las personas que habitan en comunidades indígenas, rurales y de difícil acceso, donde los nacimientos atendidos por parteras tradicionales o fuera de unidades médicas continúan siendo una realidad.

La ausencia de un mecanismo extraordinario de verificación sanitaria coloca a niñas, niños y adolescentes en una situación de vulnerabilidad que dificulta el ejercicio oportuno de su derecho a la identidad y, con ello, el acceso pleno a otros derechos fundamentales.

Si bien diversas entidades federativas han desarrollado mecanismos administrativos para atender estos supuestos, el análisis comparado evidencia que los requisitos, medios de acreditación y autoridades competentes varían significativamente entre una entidad y otra.

Esta heterogeneidad genera incertidumbre jurídica y provoca que el acceso al registro de nacimiento dependa, en buena medida, del lugar donde ocurrió el nacimiento, lo que resulta incompatible con el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos.

Frente a esta realidad, resulta indispensable incorporar en la Ley General de Salud un procedimiento extraordinario de verificación sanitaria del nacimiento que permita acreditar este hecho cuando no exista certificado de nacimiento, mediante la valoración integral de elementos clínicos, documentales, testimoniales y sociales. Con ello, se busca fortalecer la coordinación entre las autoridades sanitarias y registrales, brindar certeza jurídica a las familias y garantizar que ninguna persona vea limitado su derecho a la identidad por circunstancias ajenas a su voluntad.

XI. Objeto de la iniciativa

La presente iniciativa propone adicionar una fracción XVII al artículo 7 de la Ley General de Salud, a fin de incorporar expresamente como atribución del Sistema Nacional de Salud la coordinación de mecanismos para la verificación sanitaria de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica cuando no se cuente con certificado de nacimiento.

Asimismo, se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 389 Bis 1 para establecer un procedimiento extraordinario de verificación sanitaria que permita generar los elementos necesarios para acreditar el hecho del nacimiento mediante la valoración integral de elementos clínicos, documentales, testimoniales y sociales, reservando el empleo de estudios especializados únicamente para aquellos casos en que existan elementos objetivos que generen duda razonable respecto del nacimiento o de la filiación.

Con ello, se busca dotar al Estado mexicano de un mecanismo jurídico que permita atender una realidad que hoy carece de regulación específica, fortaleciendo la coordinación entre las autoridades sanitarias y registrales para facilitar el acceso oportuno al Registro Civil de las personas nacidas fuera de establecimientos para la atención médica.

La reforma no crea un nuevo derecho, sino que establece los instrumentos necesarios para hacer efectivo uno ya reconocido por la Constitución y los tratados internacionales, garantizando que ninguna persona vea limitado el ejercicio de su derecho a la identidad por la ausencia del certificado de nacimiento o por las condiciones en que ocurrió su nacimiento.

XII. Cuadro comparativo

LEY GENERAL DE SALUD

Artículo 7o.- La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta: I. al XVI. ... SIN CORRELATIVO XVII. Las demás atribuciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud, y las que determinen las disposiciones jurídicas aplicables.	Artículo 7o.- ... I. al XVI. ... XVII. Coordinar, en el ámbito de sus atribuciones y en colaboración con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, mecanismos para la verificación sanitaria de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica cuando no se cuente con certificado de nacimiento, a efecto de generar los elementos que permitan acreditar el hecho del nacimiento para los efectos legales conducentes, proteger el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes y favorecer su acceso oportuno al Registro Civil, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; XVIII. Las demás atribuciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud, y las que determinen las disposiciones jurídicas aplicables.
Artículo 389 Bis 1.- El certificado de nacimiento será requerido por las autoridades del Registro Civil a quienes pretendan declarar el nacimiento de una persona, con las excepciones que establezcan las disposiciones generales aplicables.	Artículo 389 Bis 1.- ... Cuando el nacimiento hubiere ocurrido fuera de un establecimiento para la atención médica y no se

20

Por lo anterior expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LOS ARTÍCULOS 7º y 389 BIS 1 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, EN MATERIA DE ACREDITACIÓN DE NACIMIENTOS OCURRIDOS FUERA DE ESTABLECIMIENTOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA

ARTÍCULO ÚNICO. – Se **adiciona** una fracción XVII al artículo 7º, recorriéndose la subsecuente y se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 389 Bis 1 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 7o.- ...

I. al XVI. ...

XVII. Coordinar, en el ámbito de sus atribuciones y en colaboración con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, mecanismos para la verificación sanitaria de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica cuando no se cuente con certificado de nacimiento, a efecto de generar los elementos que permitan acreditar el hecho del nacimiento para los efectos legales conducentes, proteger el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes y favorecer su acceso oportuno al Registro Civil, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XVIII. Las demás atribuciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud, y las que determinen las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 389 Bis 1.- ...

Cuando el nacimiento hubiere ocurrido fuera de un establecimiento para la atención médica y no se cuente con certificado de nacimiento, las autoridades sanitarias, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las disposiciones que para tal efecto emita la Secretaría de Salud, podrán llevar a cabo un procedimiento de verificación sanitaria del nacimiento, con el propósito de generar los elementos que permitan acreditar el hecho del nacimiento para los efectos legales conducentes.

En dicho procedimiento deberán privilegiarse los elementos clínicos, documentales, testimoniales y sociales disponibles y, únicamente cuando existan elementos objetivos que generen duda razonable respecto del hecho del nacimiento o de la relación de filiación, podrán emplearse estudios especializados conforme a la disponibilidad institucional y a los mecanismos de coordinación con las autoridades competentes.

TRANSITORIOS

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

Segundo. La Secretaría de Salud, en el ámbito de sus atribuciones, deberá emitir o, en su caso, adecuar las disposiciones administrativas que resulten necesarias para la implementación del procedimiento de verificación sanitaria del nacimiento previsto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Tercero. La Secretaría de Salud, en coordinación con las autoridades competentes y conforme a la disponibilidad presupuestaria de las dependencias participantes, promoverá acciones de capacitación, difusión y acompañamiento dirigidas al personal de salud, parteras tradicionales y personas autorizadas para la expedición del certificado de nacimiento, a fin de fortalecer la documentación oportuna de los nacimientos ocurridos fuera de establecimientos para la atención médica.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a 29 de julio de 2026

Atentamente



María del Rosario Orozco Caballero
Diputada Federal

XIII. Fuentes:

1. [DECRETO por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.](#)
2. [Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 7/2016, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 56, Tomo I, agosto de 2018, apartado relativo al derecho a la identidad.](#)
3. [Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 553/2018, resuelto el 21 de noviembre de 2018, apartados 59 y 60 del engrose.](#)
4. [Ley General de Salud, artículos 2, fracción I; 5; 6, fracción VI Bis; y 7](#)
5. [DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de partería tradicional](#)
6. [Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA-2024, Numerales 5.6.3.5 y 7.1.7; para establecimientos de salud y para la práctica de la partería, en la atención integral materna y neonatal, publicado el 18 de julio de 2024.](#)
7. [Artículo 19, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes](#)
8. [Artículo 6, Declaración Universal de Derechos Humanos.](#)
9. [Artículo 24, numeral 2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.](#)
10. [Artículo 7. Convención sobre los Derechos del Niño.](#)
11. [Caso *Gelman vs. Uruguay*. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Corte Interamericana de Derechos Humanos.](#)
12. [Observación General núm. 7 \(2005\), *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, párrs. 25 y 26. Comité de los Derechos del Niño.](#)
13. [Amparo en Revisión 553/2018, Primera Sala de la SCJN.](#)
14. [Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis aislada 1a. LXXV/2018 \(10a.\), Registro digital 2017231, de rubro: *DERECHO A LA IDENTIDAD DE UN MENOR. SE SATISFACE A TRAVÉS DEL RECONOCIMIENTO DEL NOMBRE, LA NACIONALIDAD Y LA FILIACIÓN, COMO DERECHOS MÍNIMOS DE BIENESTAR, LOS CUALES NO SON LIMITATIVOS SINO ENUNCIATIVOS, PUES A PARTIR DE ÉSTOS SE PUEDEN DERIVAR OTROS.*](#)
15. [Instituto Nacional de Estadística y Geografía \(INEGI\) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia \(UNICEF\), *Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México*, México, 2018, p. correspondiente a los principales resultados.](#)

16. [UNICEF México, *Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México.*](#)
17. [Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadística de Nacimientos Registrados 2024. Reporte de Resultados*, 2025.](#)
18. [Consejo Nacional de Población \(CONAPO\). *El registro oportuno de nacimientos.* Gobierno de México, 5 de mayo de 2023.](#)
19. [Instituto Nacional de Estadística y Geografía \(INEGI\) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia \(UNICEF México\), *Derecho a la identidad: la cobertura del registro de nacimiento en México*, México, INEGI y UNICEF, 2018.](#)
20. [INEGI y UNICEF México, *Derecho a la identidad: la cobertura del registro de nacimiento en México*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018, pp. 27-32.](#)
21. [Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia \(UNICEF\), *Birth Registration for Every Child by 2030: Are We on Track?*, Nueva York, diciembre de 2019, pp. 6-8 y 18-23.](#)
22. [UNICEF, *Birth Registration for Every Child by 2030: Are We on Track?*, op. cit., pp. 24-31.](#)
23. [Organización de las Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, Meta 16.9: "De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos"](#)
24. [Registro Nacional de Identificación y Estado Civil \(RENIEC\), "Reniec facilita el registro de recién nacidos en hospitales a nivel nacional: conoce cómo"](#)
25. [Gobierno del Perú, "Realizar inscripción de nacimiento extemporánea", Plataforma Digital Única del Estado Peruano.](#)
26. [Registro Nacional de Población \(RENAPO\), *Requisitos para registrar tu Acta de Nacimiento*. Gobierno de México.](#)
27. [Gobierno del Estado de México, *Registro extemporáneo de nacimiento*.](#)
28. [Gobierno del Estado de Puebla, *Registro de nacimiento oportuno; y requisitos de registro extemporáneo del Registro Civil*.](#)
29. [Gobierno del Estado de Oaxaca, Dirección del Registro Civil, *Inscripción del acta de nacimiento*.](#)

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL EN MATERIA DE DELITO DE FRAUDE DIGITAL COMETIDO CONTRA ADULTOS MAYORES, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO SUÁREZ LICONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

El suscrito, **Diputado Emilio Suárez Licona**, integrante del Grupo Parlamentario Partido Revolucionario Institucional en la LXVI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 55, fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 386 Bis al Código Penal Federal, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes y diagnóstico

Según cifras oficiales del INEGI (ENVIPE), el fraude se sitúa como el delito de mayor prevalencia en el país de manera sostenida.¹ Acorde con estos datos, durante 2024 se cometieron 33.5 millones de delitos en México, con una tasa de incidencia de 34,918 delitos por cada 100,000 habitantes.² De todos los tipos delictivos medidos, el fraude fue el delito más frecuente, con una tasa de 7,574 víctimas por cada 100,000 habitantes, superando el robo o asalto en calle o transporte (6,003) y la extorsión (5,971).³ La cifra representa un incremento sostenido respecto a los 6,962 por 100,000 habitantes registrados en 2023 y los 5,770 de 2022 (ENVIPE 2024 y 2023), evidenciando una tendencia ascendente sin pausa.⁴

En este mismo sentido, la magnitud del fraude digital ha crecido exponencialmente e implica hablar de cifras alarmantes en los últimos años. De acuerdo con cifras de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), siete de cada diez fraudes se cometen en línea.⁵ Aunado a lo anterior, el estudio "Análisis sobre Phishing en México 2025", elaborado por *The Competitive Intelligence Unit* (The CIU), reporta que en el primer semestre de 2025 se detectaron al menos 4 millones de amenazas de phishing en el país, con una

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2025a). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/ENVIPE/ENVIPE_25.pdf

² Cfr. *Idem*.

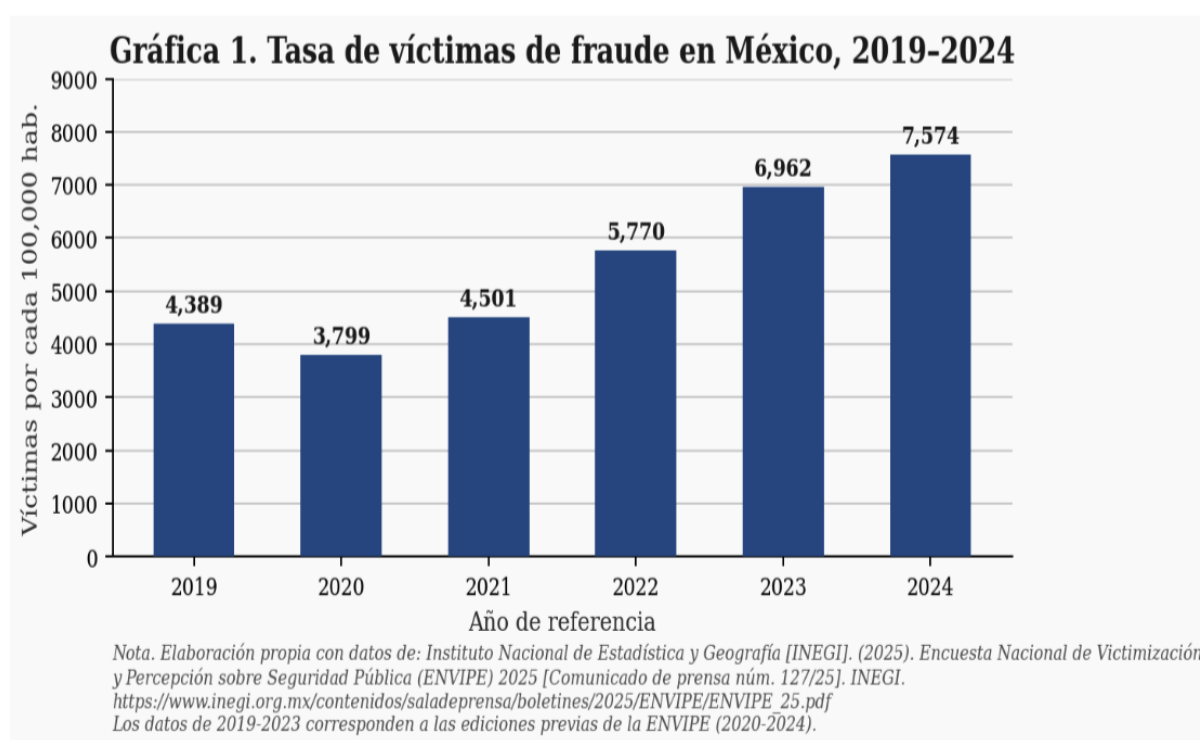
³ Cfr. *Idem*.

⁴ Cfr. *Idem*.

⁵ Cfr. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros [CONDUSEF]. (2025) CONDUSEF. <https://www.condusef.gob.mx/documentos/transparencia/IA-ENE-JUN-2025.pdf>

pérdida promedio de 8,750 pesos por víctima cuando se comprometen datos bancarios, y que al menos 13.5 millones de internautas han sido víctimas de este tipo de fraude.⁶ El ciberataque en México ocurre cada 39 segundos, equivalente a más de 2,200 casos diarios, según cifras citadas en el Congreso de la Ciudad de México durante el proceso de tipificación del *phishing* en mayo de 2026.⁷

Para añadir a lo antes mencionado, en el primer semestre de 2025, la CONDUSEF registró más de 3.82 millones de reclamaciones por posibles fraudes financieros —aproximadamente 14,000 quejas diarias, es decir, una cada 6 segundos—, que representaron el 72% de todas las reclamaciones con pérdidas económicas, con pérdidas por 16,678 millones de pesos en ese solo semestre.⁸



9

Ahora bien, resulta más que evidente la gravedad de las cifras respecto de la cantidad de fraudes que se cometen en entornos digitales o tecnológicos, sin embargo, es más

⁶ Vargas, F. (2025, 16 de junio). Phishing en México: Amenaza creciente y llamado a la acción. The Competitive Intelligence Unit. <https://www.theciu.com/publicaciones-2/2025/6/16/phishing-en-mxico-amenaza-creciente-y-llamado-a-la-accin>

⁷ Cfr. *Ibid.* Entiéndase por phishing, como se define en el artículo citado, un mecanismo de robo de información y/o identidad vía digital por el que los atacantes fingen ser entidades legítimas, con el fin de obtener información confidencial como contraseñas o datos bancarios.

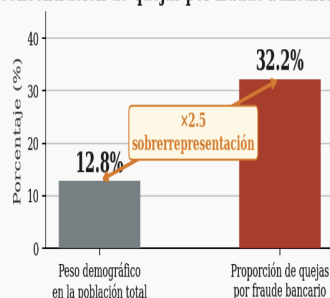
⁸ Cfr. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros [CONDUSEF]. (2025) CONDUSEF. <https://www.condusef.gob.mx/documentos/transparencia/IA-ENE-JUN-2025.pdf>

⁹ GRÁFICA 1 // Cfr. INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), ediciones 2020–2025. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2025/>

alarmante aún la victimización de personas adultas mayores por lo que su condición supone con relación a la vulnerabilidad. De acuerdo con la CONDUSEF según lo que reporta Milenio, en los primeros cinco meses de 2026 se registraron 11,061 quejas por posible fraude financiero relacionado con la banca —1,134 más que en el mismo periodo de 2025, con un alza del 11.4%—, de las cuales el 32.2% correspondió a personas de 60 años y más, lo que equivale a prácticamente una de cada tres reclamaciones. El grupo de 60 a 69 años registró el mayor incremento de vulnerabilidad: las quejas en este segmento pasaron de 5,756 a 6,750 casos, un aumento del 17.3%. Las reclamaciones del grupo de 70 a 79 años subieron 4.2%; el de 80 años y más mostró una ligera disminución del 0.7%.¹⁰

Tomando en cuenta estos mismos datos, se evidencia que no existe una correspondencia entre la frecuencia de estos delitos versus la representación demográfica del grupo etario de mayores de 70 años. Las personas de 60 años y más representan solamente el 12.8% de la población total de México (17,121,580 personas, según las estimaciones más recientes del Consejo Nacional de Población), pero concentran el 32.2% de las quejas por fraude financiero bancario. Ello implica que los adultos mayores sufren fraude bancario a una tasa relativa 2.5 veces mayor que su peso demográfico.¹¹ Oscar Rosado, presidente de la CONDUSEF, ha señalado públicamente que una parte significativa de estos fraudes es perpetrada no solo por delincuencia organizada, sino también por familiares y empleados de instituciones bancarias, lo que agrava el elemento de abuso de confianza y vulnerabilidad y refuerza la necesidad de una respuesta penal diferenciada.¹²

Gráfica 2. Adultos mayores (60+): peso demográfico vs. concentración de quejas por fraude bancario, 2026



Nota: Elaboración propia con datos de: (1) Peso demográfico: Consejo Nacional de Población [CONAPO], (2025). Estimaciones y proyecciones de la población de México 1990-2030. <https://www.gob.mx/inapam/articulos/proyecciones-demograficas-de-un-mexico-que-envejece> (2) Proporción de quejas: Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros [CONDUSEF], (2026, junio). Quejas por fraude bancario digital, enero-mayo 2026. <https://www.elimparcial.com/dinero/2026/06/22/>

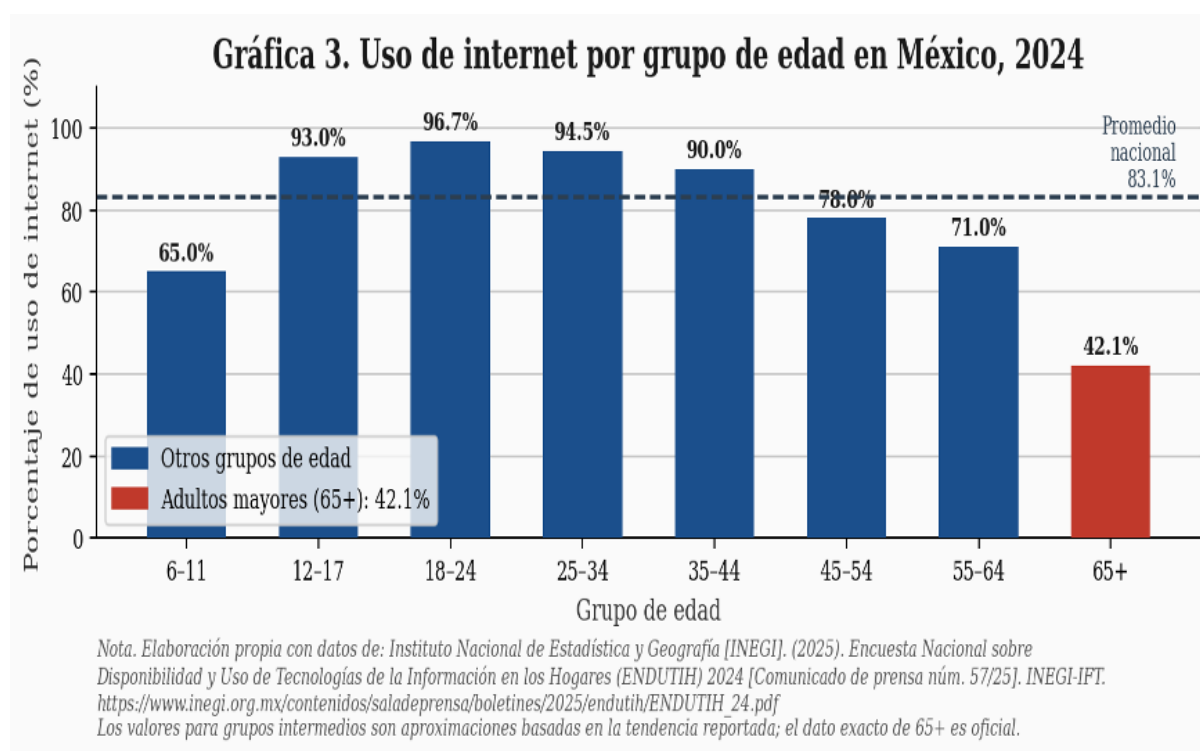
¹⁰ Cfr. Saucedo, J. (2026, 13 de abril). Fraudes financieros golpean a adultos mayores: Concentran 32% de las quejas, alerta Condusef. Milenio. <https://www.milenio.com/negocios/adultos-mayores-los-mas-afectados-por-fraudes-condusef>

¹¹ Cfr. Consejo Nacional de Población [CONAPO]. (2025). Estimaciones y proyecciones de la población de México 1990-2030. CONAPO. <https://www.gob.mx/inapam/articulos/proyecciones-demograficas-de-un-mexico-que-envejece>

¹² Cfr. Hurtado, R. (2025, 14 de octubre). Condusef alerta ante el aumento en los tipos de fraudes; llama a prevenir y denunciar. Milenio. <https://www.milenio.com/comunidad/presidente-condusef-alerta-aumento-diversos-fraudes>

13

Ahora bien, es de suma importancia exponer que la implementación tecnológica y su uso actual parece requerir, al menos, una base de conocimientos clave para la correcta utilización de dichas herramientas. El problema es, como se anticipa, que las personas mayores de la tercera edad parecen no estar suficientemente informadas para lidiar con los retos tecnológicos. La ENDUTIH 2025 (INEGI) confirma la tendencia y la contextualiza históricamente: entre 2015 y 2025, la penetración de internet en el grupo de 65 a 74 años saltó del 11.2% al 57.8%, es decir, +46.6 puntos porcentuales en una década.¹⁴ En el grupo de 75 años y más, la proporción pasó del 3.0% al 30.3% (+27.3 pp).¹⁵ Esta incorporación masiva y acelerada a los entornos digitales, sin una alfabetización financiera y de ciberseguridad equivalente, explica estructuralmente por qué los adultos mayores se han convertido en el blanco preferente de los defraudadores digitales.



¹³ GRÁFICA 2 // Cfr. Consejo Nacional de Población [CONAPO]. (2025). Estimaciones y proyecciones de la población de México 1990-2030. CONAPO.
<https://www.gob.mx/inapam/articulos/proyecciones-demograficas-de-un-mexico-que-envejece>
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros [CONDUSEF]. (2025) CONDUSEF.

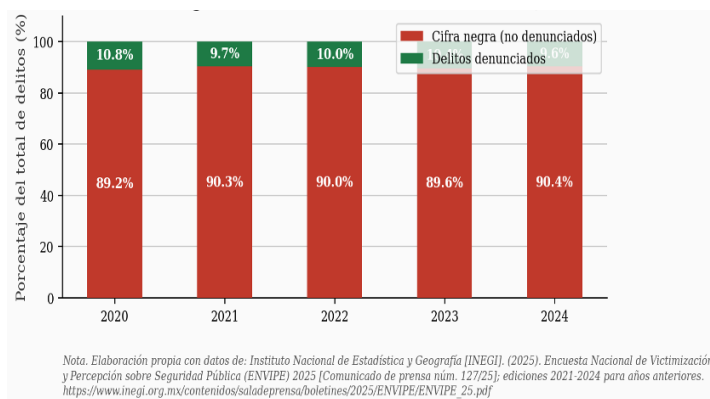
¹⁴ Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2025.
<https://www.inegi.org.mx/programas/endutih/2025/>

¹⁵ Cfr. *Ibid.*

16

Ahora bien, según especialistas en temas de ciberseguridad explican que las principales modalidades que afectan a los adultos mayores en México son el “*Phishing*” (i.e. envío de correos electrónicos, mensajes SMS (smishing) o de WhatsApp con enlaces que redirigen a sitios web falsos que imitan portales bancarios legítimos, buscando obtener credenciales de acceso o datos de tarjetas), “*Vishing*” (i.e. llamadas telefónicas en las que el defraudador se hace pasar por ejecutivo bancario, funcionario del SAT, del IMSS-ISSSTE o de un programa gubernamental creando urgencia para obtener datos confidenciales), fraude por IA generativa (i.e. creación de *deepfakes* con voz e imagen de políticos, celebridades o funcionarios públicos que “invitan” a invertir en empresas gubernamentales) o en criptomonedas, con promesas de altos rendimientos) y las ya conocidas estafas de familiares en peligro o simulación de programas sociales.¹⁷

Aunado a lo anterior, la ENVIPE estima que de los 33.5 millones de delitos de 2024, sólo el 9.6% fue denunciado y el 93.2% no fue investigado (cifra negra). Las razones principales para no denunciar son pérdida de tiempo (34.6%), desconfianza en la autoridad (14%) y trámites difíciles (10.2%).¹⁸ En adultos mayores, la cifra negra es presumiblemente mayor por vergüenza social, temor cuando el defraudador es un familiar, y desconocimiento de canales de denuncia —dinámica reconocida también por el FBI en el contexto estadounidense.¹⁹



¹⁶ GRÁFICA 3 // Cfr. INEGI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2024. Comunicado de prensa núm. 57/25.

<https://www.inegi.org.mx/programas/endutih/2025/>

¹⁷ Cfr. ESET. (2025, 6 de noviembre). Cómo asistir a los adultos mayores para que estén alertas y alejados de las estafas online. <https://www.eset.com/py/acerca-de-eset/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/articulos-de-prensa/como-asistir-a-los-adultos-mayores-para-que-estén-alertas-y-alejados-de-las-estafas-online/>

¹⁸ Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.

<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2025/>

¹⁹ Cfr. *Ibid.*

El costo económico total de la inseguridad y el delito en hogares mexicanos en 2024 fue de 269.6 mil millones de pesos (equivalente al 1.07% del PIB), con un costo promedio de 6,226 pesos por persona afectada.²¹ Para los adultos mayores, el impacto económico tiene un carácter irreversible que no comparte con otros grupos de edad puesto que ellos viven de pensiones fijas (Pensión para el Bienestar, IMSS, ISSSTE) o de ahorros acumulados durante toda su vida laboral, carecen de capacidad para regenerar patrimonio perdido mediante nuevo empleo, y en muchos casos son el sostén económico de sus familias.²² La pérdida de sus ahorros los coloca en situación de dependencia económica absoluta. Es así que se muestra como urgente y evidente la necesidad de incluir un agravante para prevenir que este tipo de delitos ocurran afectando de manera irreversible a un grupo que representa un nivel de vulnerabilidad considerable.

Por si ello fuera poco, aunado al impacto económico o de la percepción de seguridad que genera en las víctimas de este tipo de delitos, hay también suficiente evidencia para afirmar que existen consecuencias en la salud por sufrir este tipo de actividades condenables. En otras palabras, la victimización por fraude no se limita al daño patrimonial; produce consecuencias documentadas y graves en la salud física y mental de las personas adultas mayores.

Una revisión sistemática publicada en *Frontiers in Psychology* en 2026 documenta que la victimización por fraude genera en adultos mayores ansiedad, depresión, vergüenza social, erosión de la confianza en las instituciones y deterioro general de la calidad de vida.²³ Más aún, en lo concerniente al plano neurológico, Fineman y colaboradores identifican que la explotación financiera genera en adultos mayores una espiral de pérdida de autonomía y autoestima que puede acelerar el deterioro cognitivo.²⁴ Un estudio prospectivo con 935 adultos mayores del Rush Alzheimer's Disease Center de Chicago encontró que la baja conciencia frente al fraude es un predictor de demencia de Alzheimer incidente y deterioro cognitivo leve, estableciendo una relación bidireccional entre la susceptibilidad al fraude y el deterioro neurológico.²⁵

Sin embargo, estos no son los únicos datos científicos relacionados con el argumento que presentamos. Según el mismo Boyle, los adultos mayores presentan una mayor

²⁰ GRÁFICA 4 // Cfr. INEGI. ENVIPE, ediciones 2021–2025 (Comunicado de prensa núm. 127/25 para el dato de 2024). <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2025/>

²¹ Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2025/>

²² Cfr. *Ibid.*

²³ Cfr. Mental health and psychosocial sequelae of fraud victimization: A systematic review. (2026). *Frontiers in Psychology*. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2026.1805536>

²⁴ Cfr. Fineman, M. A. (2012). "Elderly" as vulnerable: Rethinking the nature of individual and societal responsibility. *Elder Law Journal*, p 83.

²⁵ Cfr. Boyle, P. A., Yu, L., Schneider, J. A., Wilson, R. S., & Bennett, D. A. (2019). Scam awareness related to incident Alzheimer dementia and mild cognitive impairment: A prospective cohort study. *Annals of Internal Medicine*, 170(10), p. 705 <https://doi.org/10.7326/M18-2711>

susceptibilidad al engaño digital. Según este estudio realizado con 730 participantes adultos del Rush Memory and Aging Project de Chicago, se encontró que la presencia de Deterioro Cognitivo Leve (DCL) se asoció con mayor susceptibilidad al fraude ($B = 0.125$, $SE = 0.063$, $p = 0.047$), particularmente en las funciones de memoria episódica y velocidad perceptual.²⁶ Además, otros estudios demuestran que existen factores relacionados con la vulnerabilidad cognitiva de los adultos de la tercera edad que los hacen objetivos más sencillos para convertirse en víctimas del delito que en esta iniciativa se tematiza.²⁷

Así pues, queda claro que el diagnóstico de la situación reciente indica que se deben tomar medidas severas para asegurar el bienestar y la paz de personas que pertenecen al grupo de adultos mayores de la tercera edad. Como se ha podido analizar, los números apuntan al incremento de este tipo de delitos tomando como ventaja el desconocimiento y la alfabetización digital de muchas personas en nuestro país. En este tenor, resulta indispensable tomar medidas para agravar este tipo de delitos al cometerse en contra de personas vulnerables que resultan víctimas con afectaciones que pueden ir más allá de lo económico.

II. Marco jurídico vigente y argumentación jurídica

En lo que hace a la regulación que existe respecto de este tema podemos hallar el artículo 386 del Código Penal Federal, CPF, que define el fraude como:

“[...] el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido”.²⁸

Las penas se gradúan por el valor de lo defraudado de la siguiente forma:

I. Con prisión de 3 días a 6 meses o de 30 a 180 días multa cuando el valor de lo defraudado no exceda de diez veces el salario;

II. Con prisión de 6 meses a 3 años y multa de 10 a 100 veces cuando exceda de 10 pero no de 500 veces el salario;

III. Con prisión de 3 a 12 años y multa hasta de 120 veces si el valor defraudado fuere mayor de 500 veces el salario.”²⁹

²⁶ Cfr. Han, Boyle, James, Yu y Bennett (2016), "Mild Cognitive Impairment and Susceptibility to Scams in Old Age", publicado en el Journal of Alzheimer's Disease, vol. 49, núm. 3, pp. 845-851 10.3233/JAD-150442

²⁷ Cfr. Segura-Cardona, Cardona-Arango y colaboradores (2018), "Factores asociados a la vulnerabilidad cognitiva de los adultos mayores en tres ciudades de Colombia", Aquichan, 18(2): 210-221 DOI: 10.5294/aqui.2018.18.2.8

²⁸ Código Penal Federal. (2026). Artículo 386. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>

²⁹ Cfr. Código Penal Federal. (2026). Artículo 386, frac. I-III. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>

Resulta importante mencionar que este mismo artículo no ha sufrido reforma sustantiva desde su modificación publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1991.³⁰ Se puede argumentar que esta parálisis normativa de casi tres décadas representa una brecha grave frente a la evolución tecnológica del delito.

Aunado a lo anterior, el artículo 211 bis del CPF tipifica el acceso no autorizado a sistemas informáticos y los artículos 211 bis 1 y 211 bis 2 agravan las penas cuando estas intrusiones afectan sistemas del Estado o de seguridad pública, con penas de hasta 10 años de prisión.³¹ Sin embargo, ningún artículo del CPF establece actualmente un agravante por la condición de adulto mayor de la víctima en delitos patrimoniales, constituyendo la laguna que esta iniciativa busca colmar.

Ahora bien, como evidencia de lo que se argumenta en el presente trabajo, existen precedentes legislativos respecto a los agravantes que implica la comisión de un delito en contra de grupos como los de la tercera edad.

El artículo 343 Bis del Código Penal Federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2024, establece en su tercer párrafo una parte conducente:

"Cuando las conductas descritas en el presente artículo se cometan en contra de una mujer embarazada, una persona adulta mayor o una persona con discapacidad, la pena se aumentará hasta en una mitad, en su mínimo y en su máximo".³²

Así, queda claro que ya hay precedente respecto de la pena aumentada por atentar contra grupos vulnerables en lo que hace a este tipo de delitos.

En el mismo sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, establece en su artículo 1° párrafo primero que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el país forme parte.³³ De este modo, incluídas las personas de la tercera edad tienen derecho a una protección acorde a su condición en lo referente a las amenazas tecnológicas y de fraude digital que hoy en día parecen ser recurrentes.

Además, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, LDPAM, en su artículo 11° establece la obligación del Estado de proteger a las personas adultas mayores contra toda forma de explotación.³⁴ El artículo 21 autoriza a las instituciones públicas a demandar la reparación del daño cuando los derechos de los adultos

³⁰ Cfr. *Ibid.*

³¹ Cfr. Código Penal Federal. (2026). Artículo 211 Bis, 1 y 2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>

³² Código Penal Federal. (2026). Artículo 343 Bis. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>

³³ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2026). Artículo 1, párrafo primero. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

³⁴ Cfr. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. (2024). Artículo 11. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDPAM.pdf>

mayores sean vulnerados.³⁵ De este modo, se debe proveer de especial atención a los adultos mayores con relación a delitos como el fraude digital que los puedan afectar de tal manera que peligre su integridad o evitando que no se respeten los artículos de la norma antes mencionada.

En este mismo orden de ideas, la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores en su artículo 9° explicita que el abuso financiero y patrimonial como violencia debe obligar a los Estados a “adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para prevenir, investigar, sancionar y erradicar”³⁶ dichos actos para proteger los derechos más básicos de estas personas.

Además, el Código Nacional de Procedimientos Penales ya anticipa disposiciones sobre atención y protección de víctimas en situación de vulnerabilidad incluyendo medidas de protección y ajustes procesales.³⁷

Asimismo, la SCJN ha especificado que “los adultos mayores, al constituir un grupo vulnerable, merecen una especial protección por parte de los órganos del Estado”,³⁸ con fundamento en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, en este mismo tenor, en mayo de 2026, el Pleno de la SCJN aprobó por unanimidad un criterio relevante (proyecto del ministro Giovanni Figueroa Mejía) que reconoce el derecho de las personas adultas mayores sujetas a proceso penal a protección reforzada y defensa especializada.³⁹

III. Bases y fundamentos argumentativos

Aunado a los argumentos jurídicos antes mencionados, resulta también importante detenernos en aquellas bases que permiten justificar el objetivo de esta iniciativa. En primer lugar, Cesare Beccaria, en *De los delitos y de las penas* (1764), formuló el principio cardinal según el cual la pena debe ser proporcional al daño causado a la

³⁵ Cfr. *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*. (2024). Artículo 21. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDPAM.pdf>

³⁶ Organización de los Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 9). https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

³⁷ Cfr. Código Nacional de Procedimientos Penales. (2025). Artículos 109 y 137. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. (2015). Adultos mayores. Al constituir un grupo vulnerable merecen una especial protección por parte de los órganos del Estado (Tesis aislada 1a. CCXXIV/2015 [10a.], Registro digital 2009452). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, p. 573.

³⁹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente Giovanni Azael Figueroa Mejía. (2025). Sentencia dictada en el expediente 7330/2025. Engrose de sentencia. Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2025/10/2_358904_7738_firmado.pdf

sociedad.⁴⁰ La aplicación de este principio al caso que nos ocupa conduce a una conclusión irrefutable: el fraude electrónico cometido contra una persona adulta mayor produce un daño social cualitativamente mayor que el perpetrado contra otros grupos, por tres razones estructurales: a) el daño patrimonial es irreparable al recaer sobre bienes de subsistencia no regenerables; b) el daño psicológico y en salud es más severo y duradero; y c) la selección deliberada de una víctima vulnerable revela una mayor reprochabilidad moral del sujeto activo. El agravante no viola la proporcionalidad, la restablece, equiparando la respuesta punitiva con la gravedad real de la conducta.⁴¹

Otro pensador relevante como lo es J. S. Mill afirma, podríamos decir que en la misma línea, el poder coercitivo del Estado sólo se justifica para prevenir daños a terceros⁴². El fraude electrónico contra adultos mayores cumple con creces este criterio: causa un daño patrimonial concreto y medible, un daño psicológico documentado (ansiedad, depresión, riesgo suicida) y un daño social (erosión de la confianza en las instituciones financieras y digitales). El bien jurídico protegido trasciende el patrimonio e incluye: a) la autonomía económica, amenazada cuando se pierde la capacidad de decisión sobre los propios bienes; b) la dignidad personal, afectada por el engaño; y c) la seguridad subjetiva, comprometida por el miedo al entorno digital. La pluriofensividad del bien jurídico refuerza la pertinencia del agravante.⁴³

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, Martha Nussbaum, en *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, propone que el Estado debe garantizar a cada persona un umbral mínimo de "capacidades centrales" que permitan llevar una vida digna.⁴⁴ Dos de estas capacidades son directamente relevantes: el control sobre el propio entorno material, que comprende la capacidad de poseer propiedades y de no ser objeto de robo y las bases sociales del autorrespeto y la no humillación.⁴⁵ El fraude electrónico ataca ambas capacidades de manera simultánea y especialmente grave en el adulto mayor, que carece de los recursos cognitivos, tecnológicos y económicos para reconstituirlas. El agravante penal opera como mecanismo de tutela de ese umbral mínimo.

Finalmente, el famoso y conocido principio de la desigualdad propuesto por Rawls implica que las desigualdades en las instituciones sociales solo son justificables si benefician a los miembros menos aventajados de la sociedad.⁴⁶ Aplicado al caso que nos ocupa: un trato penal diferenciado (agravante) que protege más intensamente a quienes se encuentran en mayor desventaja estructural frente al fraude digital (los adultos mayores) es exactamente lo que prescribe la justicia distributiva rawlsiana. La igualdad formal que trataría igual al adulto mayor y a otros grupos victimizados

⁴⁰ Cfr. Beccaria, C. (1764/2011). *De los delitos y de las penas* (J. A. de las Casas, trad.). Alianza Editorial.

⁴¹ Cfr. *Idem*.

⁴² Cfr. Mill, J. S. (1859/2021). *Sobre la libertad* (P. de Azcárate, trad.). Alianza Editorial.

⁴³ Cfr. *Idem*.

⁴⁴ Cfr. Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.

⁴⁵ Cfr. *Ibid*.

⁴⁶ Cfr. Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.

ignoraría una desigualdad real y documentada, perpetuando la injusticia en lugar de corregirla.

De este modo, queda destacada la importancia de incluir tal cosa como un agravante en la legislación actual observando que tal cosa da continuidad a principios jurídicos, filosóficos y políticos en pos de las personas vulnerables. No en vano, varios autores importantes concuerdan para darle continuidad a este tipo de principios que articulan derechos y posturas básicas para beneficio de sectores como los de la tercera edad.

IV. Derecho Comparado

Estados Unidos. En lo que hace al Derecho Comparado, comenzaremos por el caso de Estados Unidos. El *Elder Justice Act* de 2010 institucionalizó la respuesta federal al abuso de personas mayores, creando el *Elder Justice Coordinating Council* y el Fondo de *Elder Justice* para financiar investigaciones y servicios de apoyo.⁴⁷ El FBI ha declarado que combatir la explotación financiera de mayores de 60 años es una prioridad institucional explícita.⁴⁸

A nivel estatal, el California Penal Code (§368 PC) es el referente más completo. Tipifica el “*elder abuse*” (víctima de 65 años o más), incluyendo la explotación financiera mediante robo, fraude, estafa e identidad en su modalidad de delito grave (*felony*) cuando el valor supera 950 dólares y la pena es de hasta 2, 3 o 4 años de prisión estatal y multa de hasta 10,000 dólares, con incrementos de 3 a 5 años adicionales cuando la víctima tiene 70 años o más⁴⁹. El apartado (d) del §368 exige técnicamente que el sujeto activo “*knows or reasonably should know*”⁵⁰ que la víctima es adulto mayor, garantizando el respeto al principio de culpabilidad.

España. También, en lo que hace al país español, el artículo 250 de su Código Penal (vigente desde la reforma de 29 de abril de 2023) regula la estafa agravada con penas de prisión de 1 a 6 años y multa de 6 a 12 meses cuando concurren circunstancias que incluyen: (4.) que “revista especial gravedad, atendiendo a la entidad del perjuicio y a la situación económica en que deje a la víctima o a su familia”; y (6.) que se cometa “con abuso de las relaciones personales existentes entre víctima y defraudador, o

⁴⁷ Cfr. Departamento de Justicia de los Estados Unidos. (2025). Iniciativa de Justicia para Ancianos (EJI). USA.gov. <https://www.usa.gov/es/agencias/iniciativa-de-justicia-para-ancianos>

⁴⁸ Cfr. Federal Bureau of Investigation [FBI]. (2025, junio). FBI recognizes World Elder Abuse Day and reminds Americans of elder fraud [Comunicado de prensa]. FBI. <https://www.fbi.gov/news/press-releases/fbi-recognizes-world-elder-abuse-day-and-reminds-americans-of-elder-fraud>

⁴⁹ Cfr. California Legislature. (2025). California Penal Code § 368: Crimes against elders, dependent adults, and persons with disabilities. California Legislative Information. https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=PEN§ionNum=368

⁵⁰ California Legislature. (2025). California Penal Code § 368 (d): Crimes against elders, dependent adults, and persons with disabilities. California Legislative Information. https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=PEN§ionNum=368

aproveche éste su credibilidad empresarial o profesional."⁵¹ La doctrina española reconoce que la especial vulnerabilidad de la víctima —por razón de edad, enfermedad o situación— es una circunstancia de mayor reproche que justifica la agravación, especialmente cuando el defraudador la selecciona deliberadamente.

La diferencia con el modelo que se propone para México reside en que España no establece un agravante nominal por edad de la víctima, sino que utiliza criterios materiales (gravedad del perjuicio, situación económica resultante) que *de facto* benefician a los adultos mayores. La propuesta mexicana opta por un modelo más preciso y garantista: un agravante explícito con condición objetiva verificable y elemento subjetivo (conocimiento del agresor), lo que facilita su aplicación procesal.

Así también, en materia de Tratados Internacionales, en diciembre de 2024, la Asamblea General de la ONU adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Ciberdelincuencia, abierta a firma en 2025. Su ratificación por parte de México representaría una oportunidad adicional de armonización del marco penal con estándares internacionales, incluyendo la protección de víctimas vulnerables.⁵²

Finalmente, es relevante mencionar la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo que exige a los Estados de la Unión Europea prestar atención especial y diferenciada a las víctimas vulnerables, incluyendo las personas mayores, en todos los aspectos del proceso penal. Esta directiva, aunque no vinculante para México, representa el estándar internacional de referencia hacia el que la presente iniciativa orienta el marco penal mexicano.⁵³

En la pasada legislatura se presentaron un par de iniciativas que pretendían atender la problemática aquí expuesta, las cuales se quedaron pendientes de deliberación y aprobación. Así pues, podemos afirmar que las iniciativas anteriores demuestran que existe una tendencia legislativa clara, transversal y en ascenso hacia la protección penal reforzada del patrimonio de los adultos mayores frente al fraude digital.

Para mayor claridad sobre los cambios que se proponen, se presenta la siguiente tabla comparativa entre el texto de la ley vigente y la propuesta de modificación planteada:

⁵¹ Cfr. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (1995). Artículo 250, 4a y 6a. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

⁵² Cfr. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2024). Convención de las Naciones Unidas contra la Ciberdelincuencia: Fortalecimiento de la cooperación internacional para combatir determinados delitos cometidos mediante sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones y para la puesta en común de pruebas electrónicas en delitos graves. Naciones Unidas. <https://www.unodc.org/unodc/es/cybercrime/convention/text/convention-full-text.html>

⁵³ Cfr. Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. (2012). Diario Oficial de la Unión Europea, L 315, 57–73. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj>

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
Texto vigente DICE	Propuesta de Modificación DEBE DECIR
Artículo 386. Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido. El delito de fraude se castigará con las penas siguientes: I.- Con prisión de 3 días a 6 meses o de 30 a 180 días multa, cuando el valor de lo defraudado no exceda de diez veces el salario; II.- Con Prisión de 6 meses a 3 años y multa de 10 a 100 veces el salario, cuando el valor de lo defraudado excediera de 10, pero no de 500 veces el salario; III.- Con prisión de tres a doce años y multa hasta de ciento veinte veces el salario, si el valor de lo defraudado fuere mayor de quinientas veces el salario. <i>Sin correlativo</i>	Artículo 386. Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido. El delito de fraude se castigará con las penas siguientes: I.- Con prisión de 3 días a 6 meses o de 30 a 180 días multa, cuando el valor de lo defraudado no exceda de diez veces el salario; II.- Con Prisión de 6 meses a 3 años y multa de 10 a 100 veces el salario, cuando el valor de lo defraudado excediera de 10, pero no de 500 veces el salario; III.- Con prisión de tres a doce años y multa hasta de ciento veinte veces el salario, si el valor de lo defraudado fuere mayor de quinientas veces el salario. Artículo 386 Bis.- Las penas previstas en el artículo 386 se aumentarán hasta en una tercera parte, en su mínimo y en su máximo, cuando el delito se cometa por medios electrónicos, informáticos o digitales y la víctima sea una persona adulta mayor en términos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

En virtud de lo anteriormente expuesto es que se presenta a la consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. Se **adiciona** un artículo 386 Bis al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 386. Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.

El delito de fraude se castigará con las penas siguientes:

I.- Con prisión de 3 días a 6 meses o de 30 a 180 días multa, cuando el valor de lo defraudado no exceda de diez veces el salario;

II.- Con Prisión de 6 meses a 3 años y multa de 10 a 100 veces el salario, cuando el valor de lo defraudado excediera de 10, pero no de 500 veces el salario;

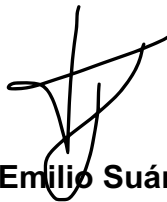
III.- Con prisión de tres a doce años y multa hasta de ciento veinte veces el salario, si el valor de lo defraudado fuere mayor de quinientas veces el salario.

Artículo 386 Bis.- Las penas previstas en el artículo 386 se aumentarán hasta en una tercera parte, en su mínimo y en su máximo, cuando el delito se cometa por medios electrónicos, informáticos o digitales y la víctima sea una persona adulta mayor en términos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

TRANSITORIO

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, 29 de julio de 2026



Diputado Emilio Suárez Licona

Referencias

- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros [CONDUSEF]. (2026, junio). Quejas por fraude bancario digital, enero-mayo 2026. El Imparcial; Chihuahua en Red. <https://www.elimparcial.com/dinero/2026/06/22/>
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros [CONDUSEF]. (2026, abril). Conferencia CONDUSEF-Santander: adultos mayores y fraudes financieros. Milenio. <https://www.milenio.com/negocios/adultos-mayores-los-mas-afectados-por-fraudes-condusef>
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros [CONDUSEF]. (2025). Informe de Autoevaluación enero-junio 2025. CONDUSEF. <https://www.condusef.gob.mx/documentos/transparencia/IA-ENE-JUN-2025.pdf>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV] e Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2025, marzo). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2024: Principales resultados. CNBV-INEGI. <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/cnbv-y-el-inegi-presentan-los-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-inclusion-financiera-2024>
- Consejo Nacional de Población [CONAPO]. (2025). Estimaciones y proyecciones de la población de México 1990-2030. CONAPO. <https://www.gob.mx/inapam/articulos/proyecciones-demograficas-de-un-mexico-que-envejece>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2025a). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025 [Comunicado de prensa núm. 127/25]. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/ENVIPE/ENVIPE_25.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2025b). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2024 [Comunicado de prensa núm. 57/25]. INEGI-IFT. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/endutih/ENDUTIH_24.pdf
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores [INAPAM]. (2025, agosto). Proyecciones demográficas de un México que envejece. gob.mx. <https://www.gob.mx/inapam/articulos/proyecciones-demograficas-de-un-mexico-que-envejece>
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores [INAPAM]. (s.f.). El maltrato en la vejez. gob.mx. <https://www.gob.mx/inapam/articulos/el-maltrato-en-la-vejez>
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (2023, marzo). Ceremonia de ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores [Comunicado No. 134]. Misión de México ante la OEA. <https://mision.sre.gob.mx/oea/comunicados/44-comunicados-2023/845-ceremonia-de-ratificacion>
- Código Penal Federal. (1931, última reforma 7 de junio de 2024). Diario Oficial de la Federación. <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/>
- Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. (2023, 10 de enero). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676647&fecha=10%2F01%2F2023
- Decreto por el que se reforma el artículo 343 Bis del Código Penal Federal. (2024, 17 de abril). Diario Oficial de la Federación.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. (2002, última reforma). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDPAM.pdf>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. OAS. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2025). Envejecimiento y salud [Nota descriptiva]. OMS. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2026, julio). Salud mental de los adultos mayores [Nota descriptiva]. OMS. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-of-older-adults>

- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020, abril). Década del envejecimiento saludable 2021-2030: propuesta final. OMS. <https://www.who.int/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/final-decade-proposal/decade-proposal-final-apr2020-es.pdf>
- Boyle, P. A., Yu, L., Schneider, J. A., Wilson, R. S., & Bennett, D. A. (2019). Scam awareness related to incident Alzheimer dementia and mild cognitive impairment: A prospective cohort study. *Annals of Internal Medicine*, 170(10), 702-709. <https://doi.org/10.7326/M18-2711>
- Boyle, P. A., Yu, L., Wilson, R. S., Gamble, K., Buchman, A. S., & Bennett, D. A. (2012). Poor decision making is a consequence of cognitive decline among older persons without Alzheimer's disease or mild cognitive impairment. *PLoS One*, 7(8), e43647. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0043647>
- Han, S. D., Boyle, P. A., James, B. D., Yu, L., & Bennett, D. A. (2016). Mild cognitive impairment and susceptibility to scams in old age. *Journal of Alzheimer's Disease*, 49(3), 845-851. <https://doi.org/10.3233/JAD-150442>
- Kim, J. Y., Park, E. J., Lee, H. S., & Cho, S. (2025). [Título del estudio sobre fraude y riesgo de suicidio en adultos mayores en Corea del Sur.] *SAGE Open*. <https://doi.org/10.1177/21582440251385886>
- Mental health and psychosocial sequelae of fraud victimization: A systematic review. (2026). *Frontiers in Psychology*. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2026.1805536>
- Segura-Cardona, A., Cardona-Arango, D., Segura-Cardona, A., Muñoz-Rodríguez, D. I., Jaramillo-Aroyave, D., & Lizcano-Cardona, D. (2018). Factores asociados a la vulnerabilidad cognitiva de los adultos mayores en tres ciudades de Colombia. *Aquichan*, 18(2), 210-221. <https://doi.org/10.5294/aqui.2018.18.2.8>
- Beccaria, C. (1764/2011). De los delitos y de las penas (J. A. de las Casas, trad.). Alianza Editorial.
- Mill, J. S. (1859/2021). Sobre la libertad (P. de Azcárate, trad.). Alianza Editorial.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Federal Bureau of Investigation [FBI]. (2025, junio). FBI recognizes World Elder Abuse Day and reminds Americans of elder fraud [Comunicado de prensa]. FBI. <https://www.fbi.gov/news/press-releases/fbi-recognizes-world-elder-abuse-day-and-reminds-americans-of-elder-fraud>
- Federal Bureau of Investigation [FBI]. (2025). 2024 Internet Crime Report. Internet Crime Complaint Center (IC3). https://www.ic3.gov/AnnualReport/Reports/2024_IC3Report.pdf
- Federal Bureau of Investigation [FBI]. (2026). 2025 Internet Crime Report. Internet Crime Complaint Center (IC3). <https://www.ic3.gov/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2023, diciembre). Iniciativa que reforma el artículo 386 del Código Penal Federal, presentada por la Dip. Dionicia Vázquez García (PT). Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/12/asun_4686140_20231213_1702_595985.pdf
- Congreso de la Ciudad de México. (2026, mayo 21). Dictamen que tipifica el phishing en el artículo 231 del Código Penal para la Ciudad de México. Congreso CDMX. <https://www.congresocdmx.gob.mx/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2015). Tesis aislada 1a. CCXXIV/2015 (10a.): Adultos mayores como grupo vulnerable [registro digital 2009452]. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, pág. 573.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO SUÁREZ LICONA DEL PRI.

El suscrito, Diputado **Emilio Suárez Licona**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXVI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 55, fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años, en México se ha dado una intensa discusión respecto de una figura prevista en nuestra Constitución que cuestiona la visión de la protección de los Derechos Humanos por parte del Estado. Por un lado, se han presentado un sin número de iniciativas para acotar o desmontar la automaticidad de la prisión preventiva oficiosa en respuesta a las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, IDH, y, por el otro, las más recientes modificaciones constitucionales que en lugar de acotarlo, ampliaron el catálogo de delitos por los cuales se aplica.

La trayectoria normativa mexicana muestra una contradicción vieja, desde el proceso legislativo de la reforma penal de 2007-2008 ya había documentos de la propia Cámara que reconocían los estándares interamericanos de excepcionalidad, finalidad cautelar, proporcionalidad y medidas alternativas; aun así, la reforma de 18 de junio de 2008 conservó en la Constitución un catálogo acotado de delitos con prisión preventiva oficiosa.

Después, la reforma de 12 de abril de 2019 amplió considerablemente ese catálogo y ordenó, en un transitorio, evaluar su continuidad a los cinco años. Más de cinco años después, la propia Cámara reconoció oficialmente que no estaban disponibles los informes exigidos para esa evaluación. Y, pese a ello, en noviembre de 2024 la Cámara aprobó otra ampliación, que terminó publicada el 1 de abril de 2025 en el Diario Oficial de la Federación. Es decir, que antes de concluir la evaluación prometida en la reforma del 2019, el catálogo de delitos de ese artículo volvió a crecer.¹

¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Minuta proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa. CD-LXVI-I-1P-013. 13 de noviembre de 2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/66/CD-LXVI-I-1P-013/01_minuta_013_13nov24.pdf.

La discusión no está resuelta en el país y el Estado mexicano no sólo ha omitido la atención de las recomendaciones de la CIDH, y a 7 años de la primera reforma de ampliación del catálogo, es preciso cuestionarnos si los cambios fueron correctos o no.

1. Antecedentes

Los dos hitos interamericanos decisivos son los casos de Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile, Gerardo Tzompaxtle Tecpile y Gustavo Robles López, y el caso de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpizar Ortiz contra México.

En el caso Tzompaxtle, la Corte concluyó que la norma aplicada en el caso no definía finalidades legítimas, no exigía valorar peligros procesales ni alternativas menos lesivas, y operaba automáticamente para delitos considerados graves; además ordenó a México adecuar su ordenamiento sobre prisión preventiva.

En lo que respecta al caso García Rodríguez, la Corte fue todavía más clara: ordenó adecuar el derecho interno incluidas las disposiciones constitucionales, con base en los criterios de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación que se desarrollan en la sentencia. Ese es el núcleo de la obligación internacional hoy vigente.²

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha enfrentado el tema como un problema constitucional complejo. En 2022 al debatir la acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada, diversas intervenciones reconocieron la tensión entre la prisión preventiva oficiosa y la Convención Americana, pero también se subrayó que el Tribunal Constitucional tiene límites para modificar, por vía interpretativa, disposiciones que forman parte expresa del texto constitucional. La posterior discusión en amparos y contradicciones de criterios, así como el aplazamiento acordado mediante la Circular 2/2024 de la SCJN, ponen de manifiesto que, a la fecha, la solución estructural sobre cómo ejecutar internamente las sentencias Tzompaxtle y García sigue pendiente y requiere un ajuste legislativo y constitucional deliberado.³

Los organismos internacionales y las organizaciones especializadas han sido extraordinariamente consistentes. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos lleva años diciendo que la detención preventiva debe ser la excepción; ha

² ONU (2024). *Observaciones de la ONU-DH sobre la regulación de la prisión preventiva*, Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado México, disponible en:

<https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2024/08/2024-08-Observaciones-sobre-la-Prision-Preventiva-Oficiosa.pdf>

³ **Suprema Corte de Justicia de la Nación.** “Acuerdo General número 2/2024, de primero de julio de dos mil veinticuatro, por el que se dispone el aplazamiento en el dictado de la resolución en las contradicciones de criterios y en los amparos en revisión en los que subsista el análisis de convencionalidad de la prisión preventiva oficiosa.” *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 39, julio de 2024, tomo II, vol. 1, 769. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2024. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/acuerdo/5963>

criticado los delitos “inexcarcelables”, las políticas de mano dura, la ampliación de causales más allá de la lógica cautelar y la falta de medidas alternativas.

Human Rights Watch y Amnistía Internacional han pedido explícitamente eliminar o revertir la prisión preventiva automática en México. Y la documentación estratégica recogida por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, en su repositorio Summa muestra que, incluso dentro del litigio del caso García, se sostuvo pericialmente que la prisión preventiva oficiosa choca no sólo con el estándar interamericano, sino con la propia lógica garantista del sistema penal acusatorio mexicano.⁴ A continuación se presenta una cronología de los hechos que nos llevan al contexto actual:

- **2006-2008.** En el proceso legislativo de la reforma penal, como parte de los debates y discusiones ya advertían que el derecho internacional exigía restringir la prisión preventiva a supuestos indispensables, con fines cautelares y alternativas menos lesivas. Aun así, el decreto publicado el 18 de junio de 2008 dejó en la Constitución un catálogo acotado de delitos con prisión preventiva oficiosa. Dicho de otro modo: el sistema reconoció el problema al mismo tiempo que lo mantuvo en la Carta Magna.⁵
- **Reforma de 2019.** En abril de 2019 se modificó el artículo 19 para ampliar el catálogo de delitos de la prisión preventiva oficiosa y se incorporaron, entre otros, abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo a casa habitación, corrupción en algunos supuestos, robo a transporte de carga, hidrocarburos, desaparición forzada y armas de uso exclusivo. El mismo decreto incluyó el artículo cuarto transitorio, el mandato de evaluar en cinco años la continuidad de la medida con base en informes del gobierno federal, entidades federativas, poderes judiciales, fiscalías y organismos de derechos humanos.⁶
- **Agosto-septiembre de 2022.** La SCJN discutió la acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada. El proyecto sometido al Pleno calificaba la prisión preventiva oficiosa como absoluta, desproporcionada y automática. En la discusión pública se abordó el dilema clave: varias posturas aceptaban la inconvencionalidad de la figura, pero negaban que la Corte pudiera “corregir” por

⁴ **Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 105. Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos, 2017.

https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/prisionpreventiva.pdf?utm_source=

⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Proceso legislativo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, 37–38 y 474–475. México: Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/089_DOF_18jun08.pdf?utm_source=

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2025*. Comunicado de prensa. 2025.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/CNSIPEE/CNSPEyF2025_RR.pdf.

vía interpretativa el propio texto constitucional. Días después, la discusión quedó sin resolución definitiva y los proyectos fueron retirados para robustecerse.⁷

- **7 de noviembre de 2022.** La Corte IDH dictó sentencia en *Tzompaxtle Tecpile y otros vs México*. El resumen oficial indica que el artículo 161 del Código Federal Procesal Penal de 1999 no establecía finalidades de la prisión preventiva, no requería análisis de necesidad frente a otras medidas y la aplicaba preceptivamente a delitos graves; por ello ordenó adecuar el ordenamiento interno en materia de prisión preventiva. La notificación pública al Estado mexicano se conoció en enero de 2023.⁸
- **25 de enero de 2023.** La CIDH dictó sentencia en el caso *García Rodríguez y otro vs. México*, donde declaró responsable al Estado por la aplicación de la prisión preventiva oficiosa y dispuso adecuar el ordenamiento interno, incluidas sus disposiciones constitucionales, a los estándares convencionales. El caso involucró largos años de privación de libertad durante el proceso penal.⁹
- **2 de mayo de 2023.** El Congreso de la Ciudad de México registró una iniciativa ante el Congreso de la Unión para reformar el segundo párrafo del artículo 19 constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa. En el Diario de los Debates de ese congreso, la exposición de motivos fue explícita: la iniciativa buscaba “darle vida” a la sentencia de la Corte Interamericana y eliminar una figura calificada como “anacrónica”.¹⁰
- **2023.** De acuerdo con reportes posteriores de la CIDH y de *Human Rights Watch*, un Pleno Regional en materia penal abrió en 18 Estados una vía de amparo para revisar la imposición de la prisión preventiva oficiosa con base en la sentencia *García Rodríguez*. Fue uno de los primeros movimientos jurisdiccionales internos visibles de recepción del fallo interamericano.¹¹

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Votos concurrente y particular que formula la ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019.” Registro digital 47587. *Semanario Judicial de la Federación*, Duodécima Época.

https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/47587?utm_source=

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso García Rodríguez y otro vs. México. Sentencia de 25 de enero de 2023 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 482*. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2023.

https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias%2FserieC_482_esp.pdf.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso García Rodríguez y otro vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023. Serie C núm. 482, párrs. 179, 185 y 301, punto resolutivo 14*. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2023.

https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias%2FserieC_482_esp.pdf&utm_source=

¹⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Iniciativa que reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar la figura de prisión preventiva oficiosa.” Presentada por Óscar de Jesús Almaraz Smer. *Gaceta Parlamentaria*, año XXVI, núm. 6320, 14 de julio de 2023.

https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2023/jul/20230714.html?utm_source=

¹¹ Human Rights Watch. “México: Eventos de 2023.” En *Informe Mundial 2024*. Nueva York: Human Rights Watch, 2024. https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/mexico?utm_source=

- **18 y 25 de abril de 2024.** En contraposición a la iniciativa de 2023, en el Congreso de la Ciudad de México se registraron nuevas iniciativas en dirección contraria al estándar interamericano: una para eliminar barreras de edad en la prisión preventiva oficiosa y otra para establecer delitos ambientales graves y prisión preventiva como medida cautelar. El dato importa porque muestra que, incluso después de Tzompaxtle y García, el impulso expansivo siguió vivo en los registros legislativos locales.¹²
- **1 de julio de 2024.** La SCJN emitió su Circular 2/2024, relativa al Acuerdo General por el que se dispuso el aplazamiento de la resolución de contradicciones de criterios y amparos en revisión en los que subsistiera el análisis de convencionalidad de la prisión preventiva oficiosa. Es una prueba oficial de que el problema seguía —y sigue— sin una salida nacional uniforme.¹³
- **13 de noviembre de 2024.** La Cámara de Diputados aprobó una minuta que volvió a ampliar el artículo 19. El texto añadió, entre otras materias, extorsión, delitos relativos a precursores químicos, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, contrabando y actividades relacionadas con falsos comprobantes fiscales; además introdujo una cláusula para exigir a los órganos del Estado atenerse a la “literalidad” de la norma y prohibir interpretaciones análogas o extensivas que pretendieran inaplicarla o suspenderla. Ese candado fue políticamente revelador: la reforma no sólo expandía el catálogo; también blindaba su lectura rígida.¹⁴
- **1 de abril de 2025.** Ya bajo la presidencia de Claudia Sheinbaum Pardo, se publicó en el DOF el decreto que reformó el segundo párrafo del artículo 19 y añadió párrafos al artículo 40 “en materia de fortalecimiento de la soberanía nacional”. En términos sustantivos, esa publicación consumó la ampliación del catálogo aprobada en 2024.¹⁵
- **Junio-julio de 2025.** Según cobertura de El Universal, la SCJN retiró de lista asuntos vinculados con cómo debía aplicarse internamente lo ya resuelto por la Corte Interamericana sobre prisión preventiva oficiosa, y el Ejecutivo federal

¹² Congreso de la Ciudad de México. “Iniciativas: iniciativa ante el Congreso de la Unión por la que se reforma el artículo 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de eliminar las barreras de la edad para una prisión preventiva oficiosa; e iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal, a fin de establecer como graves diversos delitos en materia de medio ambiente y la prisión preventiva como medida cautelar.” 18 y 25 de abril de 2024. <https://www.congresocdmx.gob.mx/iniciativas-213-6.html>

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2013. <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 105. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2017. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/prisionpreventiva.pdf>.

¹⁵ Human Rights Watch. “México debe rechazar reforma que amplía la prisión preventiva automática.” 17 de diciembre de 2018. <https://www.hrw.org/es/news/2018/12/17/mexico-debe-rechazar-reforma-que-amplia-la-prision-preventiva-automatica>.

solicitó retirar de discusión temas donde se proponía que la medida no se aplicara automáticamente. La fotografía pública fue la de una Corte con el asunto todavía en el anaquel y bajo alta presión política.¹⁶

- **Febrero-marzo de 2026.** La cobertura de La Jornada reportó nuevos episodios del litigio institucional: debates sobre impedimentos de ministras y solicitudes ciudadanas de audiencia pública, con la idea persistente de que la SCJN sigue pendiente de una definición estructural sobre cómo ejecutar en México las sentencias Tzompaxtle y García, modificando el artículo 19 de la Constitución.¹⁷

¿Qué plantea realmente la Corte Interamericana de los Derechos Humanos?

El alcance real de la obligación

La primera precisión que es necesaria en esta discusión es la conceptual. La Corte IDH no prohíbe la prisión preventiva en abstracto. En el caso de García Rodríguez recordó expresamente que los Estados pueden restringir o privar de libertad para combatir la criminalidad, pero también subrayó que ese poder no es ilimitado y que la prisión preventiva “en sí misma” no es contraria al derecho internacional siempre que se ajuste a requisitos convencionales estrictos. El error mexicano no es la existencia de una medida cautelar privativa de libertad; el error es haberla convertido, para ciertas categorías de delito, en una respuesta automática y preconfigurada por el legislador, sin un examen judicial individualizado.¹⁸

El estándar mínimo interamericano exige un punto de partida material: debe haber un hecho ilícito y una vinculación suficiente de la persona a ese hecho. La sentencia García Rodríguez formula esto como “presupuestos materiales” relacionados con la existencia del hecho y con la vinculación del procesado.

El planteamiento de la CIDH parte de una lógica casi irrefutable, una restricción tan intensa a la libertad no puede descansar en una imputación hueca, en intuiciones policiales o en la sola gravedad abstracta del delito. Ya el propio Congreso había visibilizado esta premisa en el proceso legislativo de 2007-2008, pues se recogía la idea de que el Estado debía aportar indicios suficientes y confiables antes de pensar siquiera en cautelares de esta intensidad.

¹⁶ Amnistía Internacional. México: Memorandum para el presidente electo. Recomendaciones de derechos humanos para el próximo gobierno. Londres: Amnesty International Ltd., 2018.

<https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/05/AMR4189112018SPANISH.pdf>.

¹⁷ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. “García Rodríguez y otro.” SUMMA. Consultado el 8 de mayo de 2026.

<https://summa.cejil.org/es/entity/v9p1xs2c1bf/tocfile=1682442093705569z2elq8bs.pdf&page=47&searchTerm=atenco>.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso García Rodríguez y otro vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023. Serie C núm. 482, párrs. 154–160 y 168–175. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2023.

https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias%2Fseriec_482_esp.pdf&utm_source=

La CIDH, en su recomendación, hizo hincapié en que la prisión preventiva no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena. Lo legítimo es prevenir que el acusado eluda la justicia o obstaculice el procedimiento; lo ilegítimo es castigar antes del juicio, responder a la “alarma social”, o usar la prisión como mensaje político frente al temor público. La CIDH ha insistido en lo mismo durante años: ampliar causales y crear delitos inexcusables desplaza la medida fuera de su lógica cautelar y la vuelve pena anticipada.

La Corte Interamericana plantea un juicio serio pues la privación de libertad sólo puede imponerse cuando otros mecanismos menos restrictivos no sean suficientes. La sentencia García es muy clara en esto, las medidas alternativas deben estar disponibles y las autoridades deben propender a imponerlas antes que recurrir a la prisión preventiva. La CIDH ha desarrollado este mismo mandato en su informe de 2017 y en su guía práctica, donde plantea una gama amplia de opciones: supervisión, comparecencias periódicas, restricciones de contacto, monitoreo, medidas restaurativas y otros controles no privativos de libertad. Si el sistema no ofrece alternativas reales, el juez queda empujado a una falsa dicotomía: libertad total o encierro total. Y justo eso es lo que el estándar interamericano quiere evitar.

No basta con que la medida sea útil; debe ser proporcional en sentido estricto. La CIDH exige verificar idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha, evitando que el sacrificio del derecho a la libertad resulte desmedido frente a la ventaja procesal obtenida. El problema estructural del catálogo es que presume esa proporcionalidad por tipo penal, no por circunstancias del caso. Se parte de la idea de que ciertos delitos “merecen” prisión mientras corre el proceso. Pero el estándar convencional va justo por el carril opuesto: la cautelar no se justifica por el rótulo del delito, sino por el riesgo procesal concreto.

La debida motivación no es adorno burocrático; es una garantía material. La Corte Interamericana sostuvo que cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente para evaluar su ajuste a los requisitos convencionales es arbitraria. Además, cuando la privación se prolonga, el esfuerzo argumentativo debe aumentar. No alcanza con repetir fórmulas vagas. El juez tiene que explicar por qué, en ese caso, con esa persona, frente a esos riesgos, ninguna medida menos gravosa basta. Y si esa justificación se agota, debe cesar la prisión y continuar el proceso bajo otra medida cautelar.

En el caso García Rodríguez vs México la CIDH recomienda al Estado adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva oficiosa, incluidas sus disposiciones constitucionales, y lo remitió expresamente en la sentencia. Además, ordenó desarrollar prácticas estatales compatibles con la Convención y un programa de capacitación. Mientras que en el caso Tzompaxtle vs México ya había dispuesto adecuar el ordenamiento interno sobre prisión preventiva. Por eso, una política pública que se limite a “recortar la lista” pero conserve la fórmula constitucional “el juez la ordenará oficiosamente” seguiría dejando intacto el vicio esencial: la automaticidad.

México y el giro legislativo real

Lo que muestran primero los registros de la Cámara de Diputados

La trayectoria de las modificaciones legales en el país es, al menos, incómoda. El proceso legislativo de 2008 contiene razonamientos favorables a la excepcionalidad y a las alternativas, pero el decreto final incorporó un catálogo constitucional acotado. En 2019, lejos de corregir ese diseño, el Congreso lo amplió y dejó pendiente una evaluación a cinco años. Esa evaluación tenía que medir la eficacia de la medida y la eficiencia del sistema penal acusatorio, lo cual no ocurrió. El dato políticamente decisivo es que, en noviembre de 2024, la propia Cámara registró oficialmente que esos informes no estaban disponibles de manera suficiente y, sin embargo, la mayoría oficialista aprobó otra ampliación al catálogo de delitos. Esa secuencia retrata una práctica legislativa que claramente ha estado guiada por la política, más que por la teoría jurídica y el respeto de los Derechos Humanos.

La minuta aprobada el 13 de noviembre de 2024 es especialmente relevante para este tema porque no sólo extendió el catálogo; también reforzó una semántica de rigidez constitucional. El texto incorporó extorsión, delitos asociados a precursores químicos, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, contrabando y actividades relacionadas con falsos comprobantes fiscales; y añadió una cláusula de literalidad que prohíbe interpretaciones análogas o extensivas orientadas a inaplicar, suspender o modificar la norma. En un debate sobre cumplimiento convencional, esa cláusula vale oro analítico: evidencia la voluntad de bloquear lecturas judiciales flexibles y cerrar el paso a estrategias de control de convencionalidad expansivo.¹⁹

Balance legislativo

Si se ponen juntos los documentos oficiales consultados, el balance es nítido:

FECHA	MOVIMIENTO	DIRECCIÓN RESPECTO AL ESTÁNDAR INTERAMERICANO
18 jun 2008	Se constitucionaliza un catálogo de PPO	Contraria en su diseño de automaticidad
12 abr 2019	Se amplía el catálogo y se manda evaluar en 5 años	Más restrictiva; deja una válvula de evaluación nunca plenamente activada
2 may 2023	Diversas iniciativas para reformar el artículo 19 en el Congreso	Compatible con la recepción de Tzompaxtle

¹⁹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 105. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2017.
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/prisionpreventiva.pdf>.

FECHA	MOVIMIENTO	DIRECCIÓN RESPECTO AL ESTÁNDAR INTERAMERICANO
2024 -2025	Nueva reforma de ampliación del catálogo con cláusula de literalidad	Abiertamente contraria al sentido correctivo del caso García Rodríguez vs México

Fuente: Elaboración propia con información de los decretos aprobados.

La tabla lleva a una conclusión sencilla: no se encuentra en los registros oficiales federales consultados una reforma aprobada que, por sí misma, materialice la recomendación interamericana de desmontar la automaticidad de la prisión preventiva oficiosa. Lo que sí se encuentra son iniciativas y posicionamientos para hacerlo. Pero la trayectoria normativa aprobada y publicada es, hasta hoy, la de ampliación y endurecimiento.²⁰

Jurisprudencia clave

La línea interamericana que encierra el problema

La sentencia García Rodríguez funciona casi como compendio de la doctrina interamericana anterior; la Corte cita y sintetiza una cadena de casos que venía construyendo el estándar desde hace décadas: Suárez Rosero vs. Ecuador, López Álvarez vs. Honduras, Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, Bayarri vs. Argentina, Barreto Leiva vs. Venezuela, junto con otros precedentes como Castillo Petrucci vs. Perú y Norín Catrimán vs. Chile. El mensaje unificado de esa línea es que la libertad es la regla, la prisión preventiva es excepcional, las finalidades deben ser procesales y el delito imputado no puede convertirse en atajo para presumir cautelaridad.²¹

PRECEDENTE	REGLA QUE DEJA	RELEVANCIA PARA "LIMITAR EL CATÁLOGO"	FUENTE
Suárez Rosero vs Ecuador / López Álvarez vs Honduras	La prisión preventiva debe ser excepcional; la regla es la libertad	Un catálogo automático invierte la regla y vuelve	Corte IDH y CIDH citadas en García y en informes temáticos. ²²

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 105. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2017.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/prisionpreventiva.pdf>.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso García Rodríguez y otro vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023. Serie C núm. 482, párrs. 156–163. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023.

https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias%2Fseriec_482_esp.pdf&utm_source=

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso García Rodríguez y otro vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023. Serie C núm. 482, párrs. 156–163 y 168–175. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos

PRECEDENTE	REGLA QUE DEJA	RELEVANCIA PARA “LIMITAR EL CATÁLOGO”	FUENTE
		excepción a la libertad	
Chaparro Álvarez y Lapo Iñíguez vs Ecuador	La cautelar no puede tener fines preventivo-generales o punitivos	El “merece cárcel por el tipo de delito” no basta	Corte IDH citada en García. ²³
Barreto Leiva vs Venezuela	No bastan fórmulas vagas ni “alarma social”; se requiere motivación suficiente	Aun con lista reducida, sin motivación individual sigue habiendo problema	CIDH y García. ²⁴
Tzompaxtle vs México	La norma mexicana aplicada era incompatible por no fijar finalidades, riesgos ni alternativas y por operar automáticamente	México debe adecuar su ordenamiento; limitar lista es sólo una parte	Corte IDH, resumen oficial y puntos resolutivos. ²⁵
García Rodríguez vs México	Ordena adecuar el ordenamiento incluso constitucional; fija el test en párrs. 154-163	La respuesta compatible es desmontar la automaticidad	Corte IDH, sentencia completa y resolutivos. ²⁶

Humanos, 2023.

https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias%2Fseriec_482_esp.pdf&utm_source=ce=

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñíguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007.* Serie C núm. 170, párrs. 93, 101 y 103. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_170_esp.pdf

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009.* Serie C núm. 206, párrs. 111–116. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_206_esp1.pdf

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022). *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de noviembre de 2022.* Serie C núm. 470, párrs. 162–165 y 212–219, punto resolutive 8. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022. https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias%2Fseriec_470_esp.pdf&utm_source=ce=

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2023). *Caso García Rodríguez y otro vs México, sentencia del 25 de enero del 2023.* disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_482_esp.pdf, consultado el 14 de julio de 2026.

La recepción mexicana y su atasco

En el ámbito nacional, el momento más visible de quiebre fue el debate de 2022 en la SCJN. La sesión pública mostró dos cosas a la vez: primero, un reconocimiento bastante extendido de la fuerza de los estándares interamericanos; segundo, un bloqueo sobre la vía institucional para neutralizar una regla inscrita directamente en la Constitución. Ese desacople explica por qué el proyecto de la acción de inconstitucionalidad pudo diagnosticar la desproporción de la medida y, aun así, no producir una solución general y definitiva.²⁷

El proyecto de amparo en revisión 355/2021 lleva la crítica un paso más allá. Ahí se razona que la prisión preventiva oficiosa afecta en mayor grado la libertad personal y la presunción de inocencia porque impide al juez valorar circunstancias del caso y adoptar cautelares menos restrictivas igualmente eficaces. También sostiene que no supera un análisis de necesidad. Aunque ese proyecto no equivale por sí solo a una jurisprudencia obligatoria del Pleno, es una pieza importantísima porque ordena con nitidez el argumento constitucional interno contra la automaticidad.²⁸

En 2024 el Semanario Judicial empezó a reflejar tesis que, a partir de García Rodríguez, prohíben preservar la imposición automática mediante interpretación conforme y consideran inconveniente la porción del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, CNPP, que regula la prisión preventiva oficiosa; al mismo tiempo, otras tesis y criterios limitaron la posibilidad de obtener suspensiones reparatorias automáticas en amparo. El resultado práctico es una recepción judicial fragmentaria: sí hay jueces y tribunales moviendo el estándar hacia el control caso por caso, pero sigue sin existir una salida vertical, uniforme y última.²⁹

La CIDH ha sido persistente casi hasta el cansancio —y con razón—. En su informe de 2013 dijo que la detención preventiva debía ser la excepción y advirtió contra los delitos inexcusables, que sustituyen el juicio cautelar por una decisión legislativa *a priori*. En 2017 reiteró que las políticas de mano dura, la presión mediática y las reformas orientadas a ampliar causales o restringir alternativas alejan la prisión preventiva de su carácter excepcional y no cuentan con evidencia empírica sólida de que reduzcan criminalidad o violencia. En su guía práctica insistió en la necesidad de

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Proyecto de sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019. Ponente: ministro Luis María Aguilar Morales. México: SCJN, agosto de 2022.
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2022-08/AI%20130-2019%20Proyecto.pdf

²⁸ Gómez Macfarland, Carla Angélica. Adecuación del ordenamiento jurídico respecto de la figura de prisión preventiva oficiosa en la Carta Magna y en leyes secundarias: una asignatura pendiente. Cuaderno de Investigación núm. 102. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2024.
http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/6259/CI_102.pdf?Allowed=y&sequence=1. consultado el 10 de julio de 2026.

²⁹ Guillén, Beatriz. “La decisiva sesión sobre la prisión preventiva oficiosa mantiene el pulso del Gobierno con la Suprema Corte.” *El País México*, 6 de septiembre de 2022.
<https://elpais.com/mexico/2022-09-06/la-decisiva-sesion-sobre-la-prision-preventiva-oficiosa-mantiene-el-pulso-del-gobierno-con-la-suprema-corte.html>.

desplegar medidas alternativas y una gama suficiente de opciones para que el juez individualice la respuesta. Y en sus observaciones más recientes sobre México manifestó preocupación por la persistencia de la prisión preventiva oficiosa y por iniciativas o reformas que ampliaron el catálogo.

Lo que dicen los datos

Los datos penitenciarios oficiales de 2024 son un recordatorio de que esto no es una pelea doctrinal de biblioteca. El INEGI informó que el país tenía 236,773 personas privadas de la libertad o internadas, de las cuales 36.3% no tenía sentencia. Dentro del universo de personas adultas sin sentencia —85,547— la modalidad predominante fue la prisión preventiva oficiosa, PPO, con 47.0%, por encima de la justificada, con 38.0%. Además, el propio reporte identificó entidades donde la totalidad de la población sin sentencia estaba en PPO. Si alguien quería una prueba de que el diseño automático dejó de ser “excepcional”, aquí la tiene, y está en la información oficial.³⁰

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía reportó que en 2024 el 36.3% de las personas privadas de la libertad en México no tenía sentencia; de 85,547 personas adultas sin sentencia, 47.0% estaba en prisión preventiva oficiosa y 38.0% en prisión preventiva justificada. En ese mismo corte, el Estado de México y Michoacán reportaron que 100% de su población sin sentencia estaba bajo prisión preventiva oficiosa.³¹

Human Rights Watch pidió en 2018 rechazar la reforma que ampliaba la prisión preventiva automática; en su informe mundial 2024 sostuvo que la Corte Interamericana había ordenado reformar leyes y Constitución y destacó decisiones judiciales mexicanas que empezaban a abrir revisión; en 2025 volvió a insistir en que el Congreso había ampliado tres veces desde 2008 la lista de delitos y que estas derivas, además de socavar garantías, no han corregido los malos resultados del sistema penal. Amnistía Internacional, por su parte, ha pedido desde hace años eliminar la prisión preventiva oficiosa y el arraigo del sistema normativo mexicano y, en su reporte más reciente, reiteró esa recomendación “sin mayor dilación”. Estas posiciones no son marginales ni anecdóticas: son consistentes con la línea CIDH-Corte IDH y con la evidencia penitenciaria disponible.³²

Por todo lo anterior, es menester que en una iniciativa se consideren de forma consistente tres riesgos en los que como legisladores debemos vislumbrar para evitar caer en falsas soluciones.

³⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2025*. Comunicado de prensa. 2025.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/CNSIPEE/CNSPEyF2025_RR.pdf.

³¹ *Ídem*.

³² Dina, Eduardo. “Corte reanuda discusión sobre prisión preventiva oficiosa con nuevo proyecto de ministro Aguilar.” *El Universal*, 22 de noviembre de 2022.

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/corte-reanuda-discusion-sobre-prision-preventiva-oficiosa-con-nuevo-proyecto-de-ministro-aguilar/>.

El primero es evitar confundir el cumplimiento internacional con maquillaje legislativo. Si el Congreso sólo reduce algunos delitos del catálogo, pero conserva la orden de que “el juez la impondrá oficiosamente”, el Estado no corrige la falla matriz. La sentencia García no manda “hacer la lista más chica”; manda adecuar el ordenamiento —incluso constitucional— para que la medida cumpla fines legítimos, necesidad, proporcionalidad y motivación.

Esa diferencia importa porque separa una reforma cosmética de una reforma verdaderamente compatible con la Convención, por eso, la presente iniciativa va dirigida a transformar la prisión preventiva oficiosa en prisión preventiva justificada, aunque supone una figura intermedia entre el ideal (eliminación de la figura y del catálogo de delitos), sí supone un avance que permitiría realizar evaluaciones progresivas que no signifique un cambio abrupto y con consecuencias indeterminadas.

El segundo riesgo es institucional: las divergencias entre texto constitucional, criterios interamericanos, resoluciones de tribunales inferiores y agenda pendiente de la SCJN prolonga la incertidumbre. El asunto pendiente en la Corte en relación a las tesis contradictorias sobre efectos del amparo en materia de prisión preventiva oficiosa 2025-2026 revelan que todavía no existe una ruta uniforme de ejecución nacional de las sentencias interamericanas. Eso genera litigio disperso, desigualdad territorial y mayor exposición internacional del Estado por cumplimiento incompleto; tal como se anticipa en el documento de la OEA³³ por ello es necesario que un instrumento legislativo consistente deje claro en la Carta Magna el margen de interpretación de los Tribunales para el ejercicio de una prisión preventiva debidamente justificada, por ello se propone la eliminación de la inclusión que deja fuera la interpretación como parte de los recursos con los que cuentan las autoridades jurisdiccionales para determinar en cada caso según convenga.

El tercer riesgo es político-criminal: seguir expandiendo el catálogo sin la evaluación prometida en 2019 perpetúa la lógica de legislar a ciegas. La propia Cámara admitió que no estaban los datos e informes requeridos por el transitorio; la CIDH lleva años diciendo que no hay evidencia robusta de que estas políticas de mayor encarcelamiento resuelvan la inseguridad; y los números de INEGI muestran que el resultado tangible ha sido sostener un volumen altísimo de personas sin sentencia. Eso, como lo señala la CIDH, no es política criminal basada en evidencia; es, por decirlo con elegancia institucional, una apuesta de alto costo con muy poca auditoría.³⁴ Por ello, en el régimen transitorio de la iniciativa se plantea la revisión de cada uno de los casos en los que hasta el momento no ha habido sentencia y en los cuales el Estado mexicano se encuentra ante el supuesto de criminalizar sin sentencia.

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2013. <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.

³⁴ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Guía práctica sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva*. OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 107. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2017. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia-prisionpreventiva.pdf>.

A eso debe añadirse otro componente de primera relevancia, un programa nacional de capacitación y de cambio de prácticas, pues no habrá reforma que con el simple cambio textual dé resultados, es preciso que fiscales y jueces cambien de forma sustantiva su manera de proceder, apegados a las resoluciones de la CIDH.

La presente iniciativa propone, en este contexto, una reforma al artículo 19 de la Constitución, orientada a reforzar el carácter cautelar, excepcional y proporcional de la prisión preventiva y a asegurar que el Ministerio Público y las instituciones de impartición de justicia operen bajo criterios compatibles con la Convención Americana.

El rediseño institucional es indispensable para que, al mismo tiempo que se desmonta la lógica de automaticidad del catálogo del artículo 19, se cuente con capacidades reales para solicitar, justificar y supervisar medidas cautelares menos lesivas cuando resulten suficientes para garantizar la presencia de la persona imputada y la integridad del proceso.

En la siguiente tabla comparativa se muestran los principales cambios que se proponen a la Carta Magna:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente Dice	Propuesta de Modificación Debe Decir
Artículo 19. [...] El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos y de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos	Artículo 19. [...] El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos y de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Ministerio Público deberá solicitar al juez la prisión preventiva, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los

de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, delito de terrorismo y de los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, de la salud, del libre desarrollo de la personalidad, contrabando y cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales, en los términos fijados por la ley. A cualquier nacional o extranjero involucrado en la fabricación, distribución, enajenación, traslado o internación al territorio nacional de manera ilícita de armas, y a cualquier extranjero que realice actividades al margen de la ley vinculadas con los párrafos segundo y tercero del artículo 40 de esta Constitución, se le impondrá la pena más severa posible, ~~así como la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa. Para la interpretación y aplicación de las normas previstas en este párrafo, los órganos del Estado deberán atenerse a su literalidad, quedando prohibida cualquier interpretación análoga o extensiva que pretenda inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial.~~

[...]
[...]
[...]
[...]
[...]

delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, delito de terrorismo y de los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, de la salud, del libre desarrollo de la personalidad, contrabando y cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales, en los términos fijados por la ley. A cualquier nacional o extranjero involucrado en la fabricación, distribución, enajenación, traslado o internación al territorio nacional de manera ilícita de armas, y a cualquier extranjero que realice actividades al margen de la ley vinculadas con los párrafos segundo y tercero del artículo 40 de esta Constitución, se le impondrá la pena más severa posible. **En estos casos, el juez, con base en un análisis individualizado y tomando en cuenta los elementos aportados por el Ministerio Público, de manera fundada y motivada, resolverá sobre la procedencia o no de la medida cautelar de prisión preventiva justificada.**

[...]
[...]
[...]
[...]
[...]

En virtud de lo anteriormente expuesto es que presento a esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 19. [...]

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras

medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos y de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El Ministerio Público deberá solicitar al juez la prisión preventiva**, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, delito de terrorismo y de los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, de la salud, del libre desarrollo de la personalidad, contrabando y cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales, en los términos fijados por la ley. A cualquier nacional o extranjero involucrado en la fabricación, distribución, enajenación, traslado o internación al territorio nacional de manera ilícita de armas, y a cualquier extranjero que realice actividades al margen de la ley vinculadas con los párrafos segundo y tercero del artículo 40 de esta Constitución, se le impondrá la pena más severa posible. **En estos casos, el juez, con base en un análisis individualizado y tomando en cuenta los elementos aportados por el Ministerio Público, de manera fundada y motivada, resolverá sobre la procedencia o no de la medida cautelar de prisión preventiva justificada.**

[...]
[...]
[...]
[...]
[...]

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La obligación del Ministerio Público de solicitar al juez la medida cautelar de prisión preventiva justificada entrará en vigor dentro de los treinta días siguientes. Durante ese plazo, las fiscalías, procuradurías e instancias policiales y periciales adoptarán las medidas necesarias para que las investigaciones reúnan la información suficiente que justifique la vinculación a proceso y la adopción de la medida cautelar correspondiente.

Segundo. Los Poderes Ejecutivos y Legislativos, en sus ámbitos federal o de las entidades federativas según corresponda, adoptarán las medidas necesarias para que las unidades encargadas de supervisar las medidas cautelares y la suspensión condicional del proceso que tengan a su cargo funcionen plenamente y proporcionen la información a las partes en los procedimientos de investigación a más tardar dentro de los treinta días siguientes al inicio de la vigencia del presente decreto.

Tercero. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las personas que estén enfrentando su proceso en prisión preventiva tendrán el derecho a solicitar su revisión ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, la cual deberá dar vista al Ministerio Público.

Cuarto. El Congreso de la Unión dispondrá de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las reformas legales conducentes.

Quinto. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, los Congresos Locales contarán con un plazo de 180 días para realizar las reformas conducentes a fin de armonizar sus marcos jurídicos locales con el contenido del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 29 de julio de 2026



Diputado Emilio Suárez Licona

Referencias

1. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: proceso legislativo. Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/089_DOF_18jun08.pdf.
2. Secretaría de Gobernación. "Decreto por el que se declara reformado el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa." Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 2019. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_236_12abr19.pdf.
3. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Minuta proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa. CD-LXVI-I-1P-013. 13 de noviembre de 2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/66/CD-LXVI-I-1P-013/01_minuta_013_13nov24.pdf.
4. Secretaría de Gobernación. "Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 19 y se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento de la soberanía nacional." Diario Oficial de la Federación, edición vespertina, 1 de abril de 2025. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2025/mar/DOF01ABR2025-Arts19y40CPEUMSoberaniaNacional.pdf>.
5. Tribunales Colegiados de Circuito. "Prisión preventiva oficiosa. La interpretación conforme y pro persona del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General, exige aplicar los elementos histórico, teleológico, literal, sistemático y funcional, en aras de acatar la sentencia emitida por la

- Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *García Rodríguez y otro vs. México que prohíbe su imposición automática*.” Tesis IX.P. J/6 P (11a.), registro digital 2027760. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, undécima época, libro 32, diciembre de 2023, tomo IV. <https://sjfsemanal.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027760>.
6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2025. Comunicado de prensa. 2025. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/CNSIPEE/CNSPEyF2025_RR.pdf.
 10. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *García Rodríguez y otro vs. México*. Sentencia de 25 de enero de 2023 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 482. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2023. https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias%2FserieC_482_esp.pdf.
 11. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*. Sentencia de 7 de noviembre de 2022 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 470. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2022. https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias%2FserieC_470_esp.pdf.
 12. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.LV/II, Doc. 46/13. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2013. <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.
 13. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.LV/II.163, Doc. 105. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2017. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/prisionpreventiva.pdf>.
 14. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Guía práctica sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva. OEA/Ser.LV/II.163, Doc. 107. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2017. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia-prisionpreventiva.pdf>.
 15. Human Rights Watch. “México debe rechazar reforma que amplía la prisión preventiva automática.” 17 de diciembre de 2018. <https://www.hrw.org/es/news/2018/12/17/mexico-debe-rechazar-reforma-que-amplia-la-prision-preventiva-automatica>.
 16. Amnistía Internacional. México: Memorándum para el presidente electo. Recomendaciones de derechos humanos para el próximo gobierno. Londres: Amnesty International Ltd., 2018. <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/05/AMR4189112018SPANISH.pdf>.
 17. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. “*García Rodríguez y otro*.” SUMMA. Consultado el 8 de mayo de 2026. <https://summa.cejil.org/es/entity/v9p1xs2c1bf/tocfile=1682442093705569z2elq8bs.pdf&page=47&searchTerm=atenco>.
 18. Gómez Macfarland, Carla Angélica. Adecuación del ordenamiento jurídico respecto de la figura de prisión preventiva oficiosa en la Carta Magna y en leyes secundarias: una asignatura pendiente. Cuaderno de Investigación núm. 102. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2024. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/6259/CI_102.pdf?isAllowed=y&sequence=1.
 19. Guillén, Beatriz. “La decisiva sesión sobre la prisión preventiva oficiosa mantiene el pulso del Gobierno con la Suprema Corte.” *El País México*, 6 de septiembre de 2022. <https://elpais.com/mexico/2022-09-06/la-decisiva-sesion-sobre-la-prision-preventiva-oficiosa-mantiene-el-pulso-del-gobierno-con-la-suprema-corte.html>.
 20. Dina, Eduardo. “Corte reanuda discusión sobre prisión preventiva oficiosa con nuevo proyecto de ministro Aguilar.” *El Universal*, 22 de noviembre de 2022. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/corte-reanuda-discusion-sobre-prision-preventiva-oficiosa-con-nuevo-proyecto-de-ministro-aguilar/>.
 21. Xantomila, Jessica. “Caso *Tzompaxtle-Robles* ante CoIDH sentaría precedente contra figura de arraigo.” *La Jornada*, 15 de junio de 2022. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/06/15/sociedad/caso-tzompaxtle-robles-ante-coidh-sentaria-precedente-contra-figura-de-arraigo/>.

SEN. LAURA ITZEL CASTILLO JUÁREZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN PERMANENTE
H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE.

El que suscribe, **José Alfonso Rubalcava Jiménez**, Diputado Federal, así como las y los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos: 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1 fracción I; 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, **por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de protección de la identidad digital derivada del robo de dispositivos electrónicos**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La delincuencia evoluciona más rápido que la legislación¹

El fenómeno delictivo ha experimentado una profunda transformación durante las últimas dos décadas. La incorporación masiva de tecnologías digitales a prácticamente todas las actividades cotidianas ha modificado no sólo la forma en que las personas se comunican, trabajan, estudian y realizan operaciones financieras, sino también la manera en que la delincuencia identifica nuevas oportunidades para vulnerar los derechos de las personas.²

En el pasado, el robo de un teléfono celular era considerado predominantemente un delito patrimonial. El daño ocasionado a la víctima consistía, esencialmente, en la pérdida del valor económico del aparato. La respuesta jurídica se limitaba, por tanto, a la protección del patrimonio. Actualmente esa visión resulta insuficiente.

Un teléfono inteligente dejó de ser únicamente un dispositivo de comunicación. Hoy constituye un verdadero repositorio de la vida digital de las personas.³

¹ Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Cybercrime y Convention against Cybercrime*. Se reconoce que la evolución tecnológica modifica continuamente las modalidades delictivas y exige actualización permanente de los marcos jurídicos.

² Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), *Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales*; INEGI, *ENDUTIH 2024*.

³ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), *Guía para la Protección de Datos Personales en Dispositivos Móviles*.

En un solo aparato convergen datos personales, información biométrica, cuentas bancarias, historiales médicos, conversaciones privadas, documentos oficiales, certificados electrónicos, mecanismos de autenticación, registros fiscales, información laboral, fotografías, ubicación en tiempo real y múltiples accesos a plataformas gubernamentales y privadas.⁴

En términos materiales, el teléfono celular representa mucho más que un objeto susceptible de apropiación; constituye una extensión de la identidad de cada individuo.

La evolución tecnológica ha modificado la naturaleza del riesgo jurídico que deriva de su robo.

Mientras anteriormente la afectación concluía con la pérdida del bien, actualmente el apoderamiento ilícito del dispositivo puede ser únicamente el inicio de una cadena de delitos de mucha mayor gravedad⁵, entre ellos⁶:

- fraude bancario;
- contratación ilícita de créditos;
- robo de identidad;
- acceso no autorizado a información confidencial;
- espionaje;
- extorsión;
- secuestro virtual;
- amenazas;
- difusión de información privada;
- usurpación de identidad digital;
- lavado de activos mediante plataformas electrónicas;
- acceso indebido a servicios gubernamentales;
- utilización fraudulenta de firmas electrónicas.

⁴ Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, artículos 3 y 116; Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Digital Security Risk Management for Economic and Social Prosperity*.

⁶ INTERPOL, *Global Crime Trend Report*; Europol, *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*.

La legislación mexicana aún continúa regulando este fenómeno desde una perspectiva predominantemente patrimonial.

Esa circunstancia genera un vacío normativo que debe ser atendido.

II. La identidad digital como nuevo bien jurídico tutelado⁷

La transformación digital de la sociedad obliga al Estado mexicano a replantear los bienes jurídicos que merecen protección penal.

La doctrina contemporánea ha desarrollado el concepto de identidad digital como el conjunto de atributos electrónicos que permiten individualizar a una persona dentro del ecosistema digital.⁸

Dicha identidad comprende, entre otros elementos:

- datos personales;
- datos biométricos;
- credenciales electrónicas;
- firmas digitales;
- certificados electrónicos;
- claves de autenticación;
- historiales financieros;
- perfiles digitales;
- información fiscal;
- geolocalización;
- historial de navegación;
- cuentas de correo electrónico;
- plataformas de comercio electrónico;
- redes sociales;
- aplicaciones bancarias;

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Digital Identity Management: Enabling Innovation and Trust in the Internet Economy*.

⁸ Consejo de Europa, Convenio sobre la Ciberdelincuencia (Convenio de Budapest) y doctrina especializada sobre identidad digital.

- expedientes médicos electrónicos.

Todos estos elementos permiten identificar, autenticar y representar jurídicamente a una persona dentro del entorno digital.

En consecuencia, la identidad digital constituye actualmente una proyección de la personalidad jurídicamente protegida por los artículos 1°, 6°, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido de manera reiterada la estrecha relación existente entre el derecho a la privacidad, la autodeterminación informativa y la protección de datos personales.¹⁰

De igual forma, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos establecen que toda persona tiene derecho a la protección de su vida privada y de la información que permita identificarla.¹¹

No obstante, el Código Penal Federal continúa abordando el robo de dispositivos electrónicos bajo parámetros diseñados para bienes materiales convencionales, sin reconocer el enorme riesgo que representa la apropiación ilícita de información digital.

III. El teléfono celular como llave de acceso a la vida jurídica de las personas

El avance tecnológico ha modificado radicalmente la función jurídica de los dispositivos móviles.

Actualmente un teléfono inteligente puede contener acceso directo a:¹²

- banca móvil;
- Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI);
- billeteras digitales;
- SAT;
- e.firma;
- Llave MX y otros mecanismos de autenticación gubernamental;

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1°, 6°, apartado A, 14, 16 y 17.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis aisladas y jurisprudencia relativas al derecho fundamental a la protección de datos personales, autodeterminación informativa y privacidad (Décima Época y Undécima Época).

¹¹ Artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹² Servicio de Administración Tributaria (SAT), Lineamientos de la e.firma; Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones, documentación oficial de Llave MX.

- expedientes clínicos;
- sistemas empresariales;
- plataformas judiciales;
- expedientes laborales;
- inversiones;
- criptomonedas;
- información académica;
- datos biométricos.

El dispositivo ya no únicamente almacena información.

También autentica jurídicamente la voluntad del titular.

La autenticación mediante reconocimiento facial, huella digital o doble factor convierte al teléfono en un instrumento indispensable para acreditar identidad frente a instituciones financieras, autoridades administrativas y particulares.¹³

Cuando un delincuente obtiene acceso ilícito al dispositivo, no sólo adquiere un objeto material, sino la posibilidad de asumir temporalmente la identidad digital de la víctima.

Esta circunstancia multiplica exponencialmente los riesgos patrimoniales, personales y sociales derivados del robo.

IV. El crecimiento de la delincuencia digital en México¹⁴

México experimenta un crecimiento sostenido en delitos relacionados con tecnologías de la información.

La expansión de la banca electrónica, el comercio digital, los pagos móviles y la digitalización gubernamental ha incrementado la superficie de ataque para organizaciones criminales especializadas en fraude tecnológico.

Diversas instituciones públicas han advertido que los delitos cibernéticos muestran un crecimiento constante, particularmente aquellos relacionados con:¹⁵

- robo de identidad;

¹³ NIST, *Digital Identity Guidelines (SP 800-63)*.

¹⁴ Guardia Nacional, Dirección General Científica; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México, reportes sobre ciberdelincuencia.

¹⁵ Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), alertas sobre fraude electrónico y robo de identidad.

- fraude electrónico;
- phishing;
- acceso ilícito a sistemas;
- malware financiero;
- clonación de dispositivos;
- suplantación de identidad;
- extorsión mediante redes sociales.

El robo de teléfonos celulares constituye, en numerosos casos, el primer eslabón para la comisión de estos ilícitos.¹⁶

Las organizaciones criminales ya no buscan exclusivamente comercializar el aparato robado; buscan explotar la información contenida en él para obtener beneficios económicos muy superiores al valor comercial del dispositivo.

Por ello, el impacto económico para las víctimas suele multiplicarse varias veces respecto del costo del equipo sustraído.

V. Insuficiencia del marco jurídico vigente¹⁷

El Código Penal Federal contempla actualmente diversos delitos relacionados con:

- robo;
- acceso ilícito a sistemas;
- fraude;
- revelación de secretos;
- falsificación;
- uso indebido de información.

Sin embargo, dichas figuras penales fueron diseñadas de manera independiente y no responden adecuadamente al fenómeno contemporáneo del robo de dispositivos inteligentes.

Existe una desconexión normativa entre el delito patrimonial inicial y los múltiples delitos digitales que pueden derivarse de éste.

¹⁶ El robo del celular como primer eslabón: Europol, *IOCTA*; Verizon, *Data Breach Investigations Report*.

¹⁷ Insuficiencia del marco jurídico: Código Penal Federal; Código Nacional de Procedimientos Penales; Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En consecuencia:

- no existe una agravante específica por el robo de dispositivos que concentran información sensible;
- no se reconoce expresamente la afectación a la identidad digital;
- no se establecen obligaciones de coordinación inmediata entre autoridades de seguridad y operadores de telecomunicaciones;
- no existe un esquema normativo integral que permita contener oportunamente los daños posteriores al robo.

Esta fragmentación normativa reduce la eficacia preventiva del sistema penal y dificulta la investigación de organizaciones criminales dedicadas al aprovechamiento ilícito de información digital.

VI. Necesidad de una respuesta legislativa integral¹⁸

Frente a esta realidad, el Estado mexicano tiene la obligación de actualizar su marco jurídico para responder de manera proporcional y eficaz a una modalidad delictiva que trasciende la simple afectación patrimonial.

La presente iniciativa propone abandonar una visión limitada del robo de dispositivos electrónicos para reconocer que estos bienes constituyen el principal contenedor de la identidad digital de millones de personas.

En consecuencia, la reforma plantea una estrategia integral sustentada en cuatro ejes:

1. **Fortalecer la protección penal** mediante agravantes específicas cuando el objeto del robo sea un dispositivo electrónico que contenga información sensible o mecanismos de autenticación digital.
2. **Sancionar con mayor severidad** el uso posterior de la información obtenida mediante el robo del dispositivo para facilitar la comisión de otros delitos, tales como fraude, extorsión, acceso ilícito a cuentas, contratación indebida o suplantación de identidad.
3. **Fortalecer la coordinación institucional** entre autoridades de procuración de justicia, instituciones de seguridad pública y concesionarios de telecomunicaciones para agilizar el bloqueo de equipos y preservar evidencia digital.

¹⁸ Necesidad de reconocer la identidad digital: Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre el derecho a la privacidad en la era digital; Recomendación OCDE sobre Gobierno Digital.

4. **Reconocer legislativamente la identidad digital como un bien jurídico cuya protección resulta indispensable en una sociedad crecientemente digitalizada**, armonizando el marco penal con los derechos fundamentales de privacidad, protección de datos personales, seguridad jurídica y acceso seguro a las tecnologías de la información.

Estadísticas Oficiales, Derecho Comparado, Marco Constitucional y Convencional

VII. La magnitud del problema en México: evidencia estadística

La acelerada digitalización de la economía mexicana ha traído consigo importantes beneficios para las personas, las empresas y el Estado. Sin embargo, también ha ampliado significativamente la superficie de riesgo para la comisión de delitos patrimoniales y cibernéticos, particularmente aquellos asociados al robo de dispositivos móviles.

De acuerdo con la **Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)** elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹⁹, el robo en sus diversas modalidades continúa ubicándose entre los delitos con mayor incidencia en el país, mientras que la cifra negra —es decir, los delitos no denunciados o que no derivan en una carpeta de investigación— supera el noventa por ciento en diversos ilícitos patrimoniales.

Esta realidad implica que el número de teléfonos celulares sustraídos anualmente es considerablemente superior al registrado en las carpetas de investigación iniciadas por las fiscalías estatales.

Paralelamente, la **Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)** confirma que la penetración de la telefonía móvil en México alcanza niveles históricamente elevados, convirtiendo al teléfono inteligente en el principal medio de acceso a internet para millones de personas.²⁰

Esta circunstancia modifica sustancialmente el riesgo jurídico derivado de su robo.

El dispositivo móvil ya no representa únicamente un bien susceptible de valoración económica, sino el principal mecanismo de autenticación digital mediante el cual los ciudadanos realizan operaciones bancarias, fiscales, comerciales y administrativas.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*

²⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*

En consecuencia, el robo del dispositivo produce una afectación potencialmente mucho mayor que la pérdida del aparato.

VIII. Digitalización del sistema financiero

La transformación digital del sistema financiero mexicano ha incrementado exponencialmente la utilización de aplicaciones móviles para realizar operaciones bancarias.

Información publicada por el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Asociación de Bancos de México evidencia un crecimiento sostenido de las operaciones realizadas mediante banca electrónica y aplicaciones móviles durante los últimos años.²¹

Este fenómeno ha permitido ampliar la inclusión financiera; sin embargo, también ha incrementado los riesgos asociados con:

- robo de identidad;
- fraude electrónico;
- acceso ilícito a cuentas;
- contratación fraudulenta;
- utilización indebida de firmas electrónicas.

En la actualidad, el teléfono móvil constituye el principal factor de autenticación para millones de usuarios del sistema financiero.

La sustracción del dispositivo permite, en numerosos casos, acceder simultáneamente a:

- banca móvil;
- billeteras digitales;
- aplicaciones de inversión;
- plataformas de pago;
- autenticación biométrica;
- correos electrónicos;
- códigos de recuperación.

²¹ Banco de México, *Reporte del Sistema Financiero*; Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Panorama Anual de Inclusión Financiera*; Asociación de Bancos de México, *Informes Anuales de Ciberseguridad*.

Por ello, el daño ocasionado trasciende ampliamente el valor económico del dispositivo.

IX. Protección constitucional de la identidad digital

La presente iniciativa encuentra sustento directo en diversos preceptos constitucionales.

Artículo 1°

El principio pro persona obliga a todas las autoridades a interpretar y aplicar el derecho favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos humanos.²²

La protección penal de la identidad digital constituye una consecuencia lógica del deber estatal de garantizar el libre desarrollo de la personalidad, la privacidad y la seguridad jurídica.

Artículo 6°

El derecho de acceso a las tecnologías de la información implica también la obligación del Estado de generar condiciones para que su utilización ocurra dentro de un entorno seguro y libre de riesgos derivados de la delincuencia tecnológica.²³

No basta garantizar el acceso a internet.

Resulta indispensable proteger jurídicamente a quienes hacen uso cotidiano de dicho ecosistema digital.

Artículo 16

El artículo 16 constitucional reconoce expresamente el derecho fundamental a la protección de los datos personales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que este derecho comprende:

- obtención;
- almacenamiento;
- tratamiento;
- circulación;
- utilización;

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1°.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6°.

- supresión de información personal.

En consecuencia, la apropiación ilícita de dispositivos que contienen datos personales representa una amenaza directa al ejercicio efectivo de este derecho fundamental.²⁴

Artículo 21

La seguridad pública constituye una función del Estado orientada a salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas.

Actualmente resulta jurídicamente imposible proteger eficazmente el patrimonio sin incorporar mecanismos específicos de protección frente a riesgos derivados de la identidad digital.

X. Convencionalidad de la reforma

La iniciativa también encuentra fundamento en diversos instrumentos internacionales.

Entre ellos destacan:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convenio 108 del Consejo de Europa.
- Directrices de Privacidad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la vida privada comprende el control sobre la información personal y las comunicaciones electrónicas.²⁵

En consecuencia, los Estados tienen la obligación positiva de establecer mecanismos normativos suficientes para prevenir afectaciones indebidas a dichos derechos.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 16; Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterios sobre protección de datos personales y derecho a la privacidad.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Escher y otros vs. Brasil*, Sentencia de 6 de julio de 2009.

XI. Derecho comparado

España

España ha fortalecido progresivamente la protección penal frente al acceso ilícito a dispositivos electrónicos mediante reformas al Código Penal relacionadas con descubrimiento y revelación de secretos, acceso indebido a sistemas informáticos y utilización no autorizada de datos personales.²⁶

Aunque el robo del dispositivo continúa regulándose como delito patrimonial, el aprovechamiento posterior de la información constituye un ilícito autónomo.

Este modelo demuestra la necesidad de distinguir entre:

- el apoderamiento físico;
- la explotación ilícita del contenido digital.

Colombia

La Ley 1273 de 2009 creó un régimen especializado para la protección de la información y de los datos.

Su legislación reconoce diversos delitos informáticos relacionados con:

- acceso abusivo;
- interceptación;
- daño informático;
- transferencia no consentida de activos;
- uso de software malicioso.

La reforma colombiana constituye uno de los referentes latinoamericanos más relevantes para la protección del patrimonio digital.²⁷

Chile

Chile reformó su legislación mediante la Ley 21.459 sobre delitos informáticos, armonizando su normativa con el Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia.

La legislación chilena reconoce nuevas modalidades delictivas vinculadas al tratamiento ilícito de datos y al acceso indebido a sistemas informáticos.²⁸

²⁶ Reino de España, *Código Penal*, Título X, descubrimiento y revelación de secretos, texto vigente.

²⁷ República de Colombia, Ley 1273 de 2009, "Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se crea un nuevo bien jurídico tutelado denominado de la protección de la información y de los datos".

²⁸ República de Chile, Ley Núm. 21.459, que establece normas sobre delitos informáticos.

Reino Unido

El **Computer Misuse Act** constituye uno de los instrumentos pioneros en materia de protección penal frente al acceso ilícito a sistemas electrónicos.

Su evolución demuestra que la protección jurídica debe extenderse más allá del patrimonio material para comprender los activos digitales.²⁹

Estados Unidos

Diversas disposiciones federales, particularmente el **Computer Fraud and Abuse Act**, sancionan el acceso no autorizado a sistemas protegidos y el uso fraudulento de información electrónica.

La experiencia comparada demuestra que la mayoría de las economías digitales han fortalecido progresivamente la tutela penal de la identidad digital.³⁰

XII. Necesidad de reconocer la identidad digital como bien jurídico autónomo

La evolución tecnológica exige reconocer expresamente que la identidad digital constituye un nuevo bien jurídico susceptible de protección penal.

Ello no implica crear un derecho fundamental distinto de los ya previstos en la Constitución.

Por el contrario, supone actualizar la legislación penal para proteger eficazmente derechos ya reconocidos, entre ellos:

- privacidad;
- protección de datos personales;
- patrimonio;
- seguridad jurídica;
- libertad informática;
- autodeterminación informativa.

En este sentido, la identidad digital puede entenderse como la manifestación tecnológica de diversos derechos fundamentales previamente reconocidos por el orden jurídico mexicano.

²⁹ Reino Unido, *Computer Misuse Act 1990*, texto consolidado.

³⁰ Estados Unidos de América, *Computer Fraud and Abuse Act*, 18 U.S.C. § 1030.

Su protección responde a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad que deben orientar toda política criminal en un Estado constitucional de derecho.

XIII. Justificación técnica de las reformas propuestas

Con base en el diagnóstico expuesto, la iniciativa propone una reforma integral sustentada en cuatro objetivos:

1. **Actualizar el Código Penal Federal** para incorporar agravantes específicas cuando el objeto del robo sea un dispositivo electrónico que contenga información personal, biométrica o mecanismos de autenticación digital.
2. **Tipificar el aprovechamiento ilícito de la información obtenida mediante el robo de dispositivos electrónicos**, sancionando conductas posteriores que actualmente presentan vacíos normativos o dificultades de persecución.
3. **Fortalecer la coordinación institucional** entre las autoridades de seguridad pública, procuración de justicia y telecomunicaciones para agilizar el bloqueo de dispositivos, preservar evidencia digital y reducir el mercado ilícito de equipos robados.
4. **Armonizar el marco jurídico nacional con los estándares internacionales de protección de datos, ciberseguridad e identidad digital**, consolidando un modelo de tutela penal acorde con la realidad tecnológica del país.

XIV. La evolución del bien jurídico protegido

El Derecho Penal moderno ha evolucionado conforme lo hace la sociedad. Los bienes jurídicos protegidos ya no se limitan exclusivamente a la integridad física, la libertad o el patrimonio económico, sino que comprenden también aquellos intereses indispensables para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en una sociedad digitalizada.

Durante décadas, el delito de robo previsto en el Código Penal Federal tuvo como finalidad primordial la protección del patrimonio material de las personas. Ello respondía a un contexto en el cual los bienes susceptibles de apropiación ilícita consistían principalmente en dinero, joyas, vehículos, mercancías o documentos físicos.

Sin embargo, el acelerado proceso de digitalización ha modificado profundamente la naturaleza del patrimonio.

Actualmente, una parte significativa del patrimonio de las personas no se encuentra representado por bienes tangibles, sino por activos digitales, credenciales

electrónicas, certificados criptográficos, medios de autenticación, información financiera y datos personales.

Esta realidad obliga a reconocer que el patrimonio contemporáneo incorpora una dimensión digital cuya vulneración produce consecuencias jurídicas sustancialmente distintas a las previstas cuando se diseñó la regulación tradicional del delito de robo.³¹

La presente iniciativa parte precisamente de esta premisa: **el objeto de protección penal ya no es únicamente el dispositivo electrónico, sino la identidad digital cuya integridad depende de dicho dispositivo.**

XV. El concepto jurídico de identidad digital

Aunque el orden jurídico mexicano reconoce expresamente el derecho a la protección de datos personales, no existe actualmente una definición legislativa de "identidad digital".

Esta ausencia conceptual genera diversas dificultades interpretativas.

Por ello, la presente iniciativa propone incorporar dicho concepto como elemento orientador de la política criminal nacional.

Para efectos de esta reforma se entenderá por identidad digital:

"El conjunto de datos, atributos, credenciales, certificados, elementos biométricos, mecanismos de autenticación, registros electrónicos, perfiles digitales e información asociada que permite identificar, autenticar o representar jurídicamente a una persona dentro de entornos digitales."

Esta definición se construye considerando:

- los principios desarrollados por la OCDE sobre identidad digital;
- el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea;
- los estándares NIST sobre identidad digital;
- los modelos de autenticación electrónica utilizados por organismos internacionales.³²

Su incorporación permitirá interpretar de manera uniforme las disposiciones penales relativas al aprovechamiento ilícito de dispositivos electrónicos.

³¹ Claus Roxin, *Derecho Penal. Parte General*, Tomo I, Civitas, Madrid.

³² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Digital Identity Framework*; National Institute of Standards and Technology (NIST), *Digital Identity Guidelines (SP 800-63)*; Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD).

XVI. El teléfono celular como instrumento de autenticación jurídica

La función jurídica del teléfono inteligente ha evolucionado considerablemente.

Hoy constituye el principal medio mediante el cual millones de mexicanos ejercen derechos frente al Estado y frente a particulares.

Entre otras funciones, permite:

- presentar declaraciones fiscales;
- autenticar operaciones bancarias;
- celebrar contratos electrónicos;
- utilizar la Firma Electrónica Avanzada;
- consultar expedientes clínicos;
- acreditar identidad;
- realizar pagos;
- celebrar actos de comercio electrónico;
- utilizar plataformas gubernamentales.

En consecuencia, la pérdida del dispositivo genera riesgos que trascienden ampliamente el valor comercial del aparato.

Desde la perspectiva penal, el teléfono constituye actualmente un **instrumento habilitante para la comisión de múltiples delitos subsecuentes**.

Por ello, resulta jurídicamente razonable establecer agravantes específicas cuando el robo tenga por objeto dispositivos capaces de facilitar tales conductas.

XVII. Política criminal contemporánea

La política criminal moderna privilegia la prevención antes que el incremento indiscriminado de penas.

Por ello, la presente iniciativa no pretende simplemente aumentar las sanciones.

Su propósito consiste en disminuir la rentabilidad criminal derivada del robo de dispositivos electrónicos.

Actualmente existen organizaciones delictivas especializadas que obtienen beneficios económicos principalmente mediante:

- extracción de información;

- acceso a banca electrónica;
- venta de datos personales;
- extorsión;
- suplantación de identidad;
- fraude financiero.

En muchos casos el dispositivo robado representa únicamente el medio para obtener información mucho más valiosa.

La reforma busca precisamente reducir ese incentivo económico mediante:

- agravantes penales;
- coordinación institucional;
- bloqueo oportuno de dispositivos;
- preservación inmediata de evidencia digital;
- persecución especializada.

Este enfoque resulta consistente con las recomendaciones emitidas por Naciones Unidas respecto del combate a la ciberdelincuencia.³³

XVIII. Principio de proporcionalidad

Toda reforma penal debe respetar el principio constitucional de proporcionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las penas únicamente son constitucionales cuando guardan relación razonable con la gravedad de la conducta y el bien jurídico afectado.³⁴

La presente iniciativa cumple dicho estándar porque:

- no criminaliza nuevas conductas cotidianas;
- únicamente incrementa la respuesta penal cuando existe un riesgo significativamente mayor para la víctima;
- distingue entre el robo simple y el robo destinado a facilitar delitos tecnológicos;
- evita sancionar dos veces la misma conducta.

³³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Comprehensive Study on Cybercrime*.

³⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia relativa al principio de proporcionalidad de las penas y al control de constitucionalidad en materia penal.

Por ello, las agravantes propuestas respetan plenamente el principio de mínima intervención penal.

XIX. Necesidad de coordinación institucional

Actualmente la reacción institucional frente al robo de teléfonos celulares presenta importantes deficiencias.

Con frecuencia transcurren varias horas entre:

- la denuncia;
- el bloqueo del equipo;
- la cancelación de cuentas;
- la preservación de evidencia;
- el intercambio de información entre autoridades.

Ese lapso resulta suficiente para que organizaciones criminales:

- vacíen cuentas bancarias;
- soliciten créditos;
- cambien contraseñas;
- eliminen evidencia;
- comercialicen información.

Por ello, la reforma incorpora obligaciones específicas de coordinación entre:

- Fiscalías;
- Secretarías de Seguridad Pública;
- Guardia Nacional;
- concesionarios de telecomunicaciones;
- instituciones financieras.

XX. Justificación de las reformas al Código Penal Federal

Reforma al artículo 367

La finalidad consiste en reconocer expresamente que determinados dispositivos electrónicos poseen un valor jurídico distinto al resto de los bienes muebles.

No se modifica el concepto de robo.

Se incorpora una circunstancia objetiva que el juzgador deberá considerar al individualizar la pena.

Ello responde al mayor riesgo generado cuando el dispositivo concentra mecanismos de autenticación digital.

Reforma al artículo 370

Actualmente dicho precepto contempla diversas agravantes.

La iniciativa incorpora una nueva hipótesis.

El aumento de pena procederá cuando el dispositivo robado contenga:

- información biométrica;
- aplicaciones financieras;
- certificados electrónicos;
- firmas electrónicas;
- autenticación gubernamental;
- mecanismos equivalentes.

La agravante deriva del riesgo objetivo creado para la identidad digital.

Adición de un nuevo Capítulo

Se propone crear un capítulo específico dentro del Título correspondiente a delitos relacionados con sistemas informáticos.

Su finalidad será sancionar:

- utilización de información obtenida mediante dispositivos robados;
- extracción ilícita de datos;
- comercialización de credenciales;
- aprovechamiento de autenticaciones.

Actualmente dichas conductas deben perseguirse mediante diversos tipos penales dispersos.

La reforma permitirá mayor claridad normativa.

XXI. Justificación de las reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales

La evidencia digital presenta características distintas a la evidencia tradicional.

Puede:

- alterarse;
- destruirse;
- cifrarse;
- transmitirse internacionalmente;
- desaparecer en minutos.

Por ello resulta indispensable que el Código Nacional contemple mecanismos procesales especializados para:

- preservación inmediata;
- cadena de custodia digital;
- solicitudes urgentes de información;
- aseguramiento oportuno de dispositivos.

XXII. Justificación de las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Uno de los principales problemas detectados consiste en la fragmentación de información.

Actualmente:

cada Fiscalía posee registros propios;

cada entidad opera plataformas distintas;

los operadores móviles manejan bases independientes.

La iniciativa propone fortalecer la interoperabilidad nacional.

Ello permitirá:

- localizar patrones delictivos;
- identificar mercados ilícitos;
- detectar bandas organizadas.

XXIII. Justificación de las reformas a la Ley en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Los concesionarios representan actores estratégicos para disminuir el aprovechamiento ilícito de dispositivos robados.

La reforma plantea:

- procedimientos simplificados de reporte;
- intercambio institucional de información;
- fortalecimiento del bloqueo del IMEI;
- protocolos de colaboración con autoridades ministeriales.

No se generan cargas regulatorias desproporcionadas.

Las obligaciones propuestas se sustentan en funciones que actualmente ya desarrollan diversos operadores.

XXIV. Impacto esperado

La aprobación de la presente iniciativa permitirá:

- fortalecer la protección del patrimonio digital;
- disminuir la rentabilidad del robo de dispositivos;
- mejorar la coordinación institucional;
- incrementar la persecución de organizaciones criminales;
- reducir fraudes derivados del robo de celulares;
- proteger la privacidad de millones de usuarios;
- fortalecer la confianza en la economía digital mexicana.

Apartado de la Exposición	Reforma correspondiente
XIV. Evolución del bien jurídico	Reforma al artículo 367 CPF
XV. Identidad digital	Definición legal y nuevo capítulo del CPF
XVI. Teléfono como autenticador	Reforma al artículo 370 CPF
XVII. Política criminal	Agravantes y nuevos tipos penales
XVIII. Proporcionalidad	Justificación constitucional de las penas

Apartado de la Exposición	Reforma correspondiente
XIX. Coordinación institucional	Reformas a LGSNSP y Ley en Materia de Telecomunicaciones
XXI. Evidencia digital	Reformas al CNPP
XXII. Interoperabilidad	Sistema Nacional de Información
XXIII. Bloqueo de dispositivos	Ley en Materia de Telecomunicaciones

Enseguida se presenta un comparativo de las modificaciones legales propuestas a efecto de mostrar con claridad las disposiciones que se incorporan a cada una de las leyes:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 367. Comete el delito de robo el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella conforme a la ley. Sin correlativo	Artículo 367. Comete el delito de robo el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella conforme a la ley. Para efectos de este Código, cuando el objeto material del delito consista en un dispositivo electrónico capaz de almacenar datos personales, datos biométricos, credenciales de autenticación, certificados electrónicos, información financiera o cualquier otro elemento que permita identificar digitalmente a una persona, el órgano jurisdiccional deberá considerar dicha circunstancia para la individualización de la pena y la reparación integral del daño,

	atendiendo al riesgo generado para la identidad digital de la víctima.
Artículo 370. I. al III. ... Sin correlativo	Artículo 370. I. al III. ... Se aumentará hasta en una mitad la pena prevista para el delito de robo cuando el objeto material del mismo sea un dispositivo electrónico que contenga mecanismos de autenticación digital, aplicaciones financieras, certificados electrónicos, firmas electrónicas, datos biométricos o información cuya utilización permita facilitar la comisión de otros delitos contra el patrimonio, la identidad, la privacidad o los sistemas informáticos.
CAPITULO III BIS Extorsión	CAPITULO III BIS Delitos contra la Identidad Digital derivados del Robo de Dispositivos Electrónicos.
Sin correlativo	Artículo 211 Bis 8. Para efectos del presente Capítulo se entenderá por identidad digital: El conjunto de datos personales, datos biométricos, certificados electrónicos, firmas electrónicas, claves de autenticación, perfiles digitales, registros electrónicos y demás elementos tecnológicos que permitan identificar o autenticar jurídicamente a una persona dentro de entornos digitales.
Sin correlativo.	Artículo 211 Bis 9.

	Se impondrán de cinco a diez años de prisión y multa de quinientas a mil quinientas Unidades de Medida y Actualización a quien, aprovechando el robo de un dispositivo electrónico: I. Acceda sin autorización a información personal. II. Obtenga credenciales de autenticación. III. Extraiga datos financieros. IV. Obtenga certificados electrónicos. V. Obtenga datos biométricos. VI. Modifique mecanismos de seguridad.
Sin correlativo.	Artículo 211 Bis 10. Cuando la información obtenida sea utilizada para: I. cometer fraude; II. contratar créditos; III. realizar transferencias bancarias; IV. disponer de recursos económicos; V. acceder a plataformas gubernamentales; VI. suplantar identidad; VII. realizar operaciones financieras; VIII. obtener beneficios patrimoniales, la pena aumentará hasta en una mitad.
Sin correlativo	Artículo 211 Bis 11.

	Las penas previstas en este Capítulo se impondrán sin perjuicio de aquellas que correspondan por los demás delitos que resulten.
--	---

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
Sin correlativo	Artículo 252 Bis. Cuando la investigación involucre dispositivos electrónicos susceptibles de contener datos personales, mecanismos de autenticación, evidencia digital o información relacionada con delitos contra la identidad digital, el Ministerio Público deberá ordenar inmediatamente las medidas necesarias para: I. preservar la evidencia digital; II. impedir su alteración; III. asegurar la cadena de custodia; IV. solicitar la colaboración inmediata de concesionarios; V. solicitar información financiera cuando resulte procedente.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
Sin correlativo	Artículo 110 Bis. Las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán establecer mecanismos permanentes de coordinación para:

	I. compartir información sobre dispositivos robados; II. interoperar bases nacionales; III. intercambiar IMEI; IV. identificar patrones criminales; V. fortalecer investigaciones interestatales.
--	---

LEY EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
Sin correlativo	Artículo 300. Los concesionarios deberán: I. habilitar procedimientos expeditos para reportar dispositivos robados; II. colaborar con autoridades ministeriales; III. preservar información técnica conforme a la legislación aplicable; IV. implementar mecanismos ágiles para bloqueo de IMEI; V. establecer canales electrónicos de colaboración institucional. Lo anterior deberá realizarse respetando plenamente: • la protección de datos personales; • el debido proceso; • las autorizaciones judiciales cuando procedan.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta **Honorable Asamblea el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de protección de la identidad digital derivada del robo de dispositivos electrónicos**

DECRETO:

Artículo Primero. Se reforman los artículos 367 y 370; y se adiciona un Capítulo III Bis denominado "Delitos contra la Identidad Digital derivados del Robo de Dispositivos Electrónicos", integrado por los artículos 211 Bis 8, 211 Bis 9, 211 Bis 10 y 211 Bis 11, del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 367

Comete el delito de robo el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que pueda disponer de ella conforme a la ley.

Para efectos de este Código, cuando el objeto material del delito consista en un dispositivo electrónico capaz de almacenar datos personales, datos biométricos, credenciales de autenticación, certificados electrónicos, información financiera o cualquier otro elemento que permita identificar digitalmente a una persona, el órgano jurisdiccional deberá considerar dicha circunstancia para la individualización de la pena y la reparación integral del daño, atendiendo al riesgo generado para la identidad digital de la víctima.

Artículo 370.

I. al III. ...

Se aumentará hasta en una mitad la pena prevista para el delito de robo cuando el objeto material del mismo sea un dispositivo electrónico que contenga mecanismos de autenticación digital, aplicaciones financieras, certificados electrónicos, firmas electrónicas, datos biométricos o información cuya utilización permita facilitar la comisión de otros delitos contra el patrimonio, la identidad, la privacidad o los sistemas informáticos.

ADICIÓN: Capítulo III Bis. “Delitos contra la Identidad Digital derivados del Robo de Dispositivos Electrónicos”

Artículo 211 Bis 8

Para efectos del presente Capítulo se entenderá por identidad digital:

El conjunto de datos personales, datos biométricos, certificados electrónicos, firmas electrónicas, claves de autenticación, perfiles digitales, registros electrónicos y demás elementos tecnológicos que permitan identificar o autenticar jurídicamente a una persona dentro de entornos digitales.

Artículo 211 Bis 9

Se impondrán de cinco a diez años de prisión y multa de quinientas a mil quinientas Unidades de Medida y Actualización a quien, aprovechando el robo de un dispositivo electrónico:

- I. Acceda sin autorización a información personal.**
- II. Obtenga credenciales de autenticación.**
- III. Extraiga datos financieros.**
- IV. Obtenga certificados electrónicos.**
- V. Obtenga datos biométricos.**
- VI. Modifique mecanismos de seguridad.**

Artículo 211 Bis 10

Cuando la información obtenida sea utilizada para:

- I. cometer fraude;**
 - II. contratar créditos;**
 - III. realizar transferencias bancarias;**
 - IV. disponer de recursos económicos;**
 - V. acceder a plataformas gubernamentales;**
 - VI. suplantar identidad;**
 - VII. realizar operaciones financieras;**
 - VIII. obtener beneficios patrimoniales,**
- la pena aumentará hasta en una mitad.**

Artículo 211 Bis 11

Las penas previstas en este Capítulo se impondrán sin perjuicio de aquellas que correspondan por los demás delitos que resulten.

Artículo Segundo. Se adiciona el artículo 252 Bis del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, para quedar como sigue:

Artículo 252 Bis. Cuando la investigación involucre dispositivos electrónicos susceptibles de contener datos personales, mecanismos de autenticación, evidencia digital o información relacionada con delitos contra la identidad digital, el Ministerio Público deberá ordenar inmediatamente las medidas necesarias para:

- I. preservar la evidencia digital;**
- II. impedir su alteración;**
- III. asegurar la cadena de custodia;**
- IV. solicitar la colaboración inmediata de concesionarios;**
- V. solicitar información financiera cuando resulte procedente.**

Artículo Tercero. Se adiciona un artículo 110 Bis a la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, para quedar como sigue:

Artículo 110 Bis. Las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán establecer mecanismos permanentes de coordinación para:

- I. compartir información sobre dispositivos robados;**
- II. interoperar bases nacionales;**
- III. intercambiar IMEI;**
- IV. identificar patrones criminales;**
- V. fortalecer investigaciones interestatales.**

Artículo Cuarto. Se adiciona un artículo 309 Bis a la **Ley en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, para quedar como sigue:

Artículo 309 Bis. Los concesionarios deberán:

- I. habilitar procedimientos expeditos para reportar dispositivos robados;**
- II. colaborar con autoridades ministeriales;**
- III. preservar información técnica conforme a la legislación aplicable;**
- IV. implementar mecanismos ágiles para bloqueo de IMEI;**
- V. establecer canales electrónicos de colaboración institucional.**

Lo anterior deberá realizarse respetando plenamente:

- **la protección de datos personales;**
- **el debido proceso;**
- **las autorizaciones judiciales cuando procedan.**

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero.

El presente Decreto entrará en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.

El Ejecutivo Federal realizará las adecuaciones reglamentarias necesarias dentro de los ciento veinte días siguientes.

Tercero.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en coordinación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, emitirá los protocolos nacionales para la interoperabilidad de información relativa a dispositivos electrónicos reportados como robados.

Cuarto.

La Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones, o la autoridad competente conforme al marco jurídico vigente, emitirá los lineamientos técnicos para la colaboración con concesionarios en materia de reporte, bloqueo e

intercambio de información de dispositivos robados, garantizando la protección de datos personales y el debido proceso.

Quinto.

Las Fiscalías de las entidades federativas deberán adecuar sus protocolos de investigación en materia de evidencia digital dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Sexto.

Las acciones derivadas del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos autorizados a las dependencias y entidades competentes, por lo que no implicarán la creación de estructuras administrativas adicionales ni erogaciones extraordinarias.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a 29 de julio de 2026.

ATENTAMENTE



JOSÉ ALFONSO RUBALCAVA JIMÉNEZ
DIPUTADO FEDERAL

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO; LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO; LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LA LEY DEL ISSSTE, EN MATERIA DE IGUALDAD DE LA LICENCIA POR MATERNIDAD PARA MADRES Y PADRES ADOPTIVOS, CARGO DEL DIPUTADO EMILIO SUÁREZ LICONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, **diputado Emilio Suárez Licona**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXVI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 55, fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 170, fracciones II Bis y V de la Ley Federal del Trabajo; 101 y 102 de la Ley del Seguro Social y 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La desigualdad en el goce efectivo de la licencia de maternidad

El artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) indica que las madres trabajadoras disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto, con goce de salario íntegro. La fracción II Bis del mismo artículo, adicionada mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, reconoce a las madres adoptivas un descanso de seis semanas con goce de sueldo, contadas a partir del día en que reciben al menor.¹

Las seis semanas prenatales de la licencia por maternidad biológica están destinadas exclusivamente a la protección del embarazo: permiten a la trabajadora reducir esfuerzos físicos, prepararse para el parto y salvaguardar su salud y la del bebe. Son por su naturaleza, inaplicables al supuesto de la adopción, ya que la madre adoptiva no atraviesa un proceso gestacional. En consecuencia, ambas madres tienen, en la

¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal del Trabajo. Art. 170, fr. II y fr. II Bis (adicionada D.O.F. 30 de noviembre de 2012).
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>.

práctica, el mismo número de semanas postnatales para dedicarse al cuidado y la vinculación con su hijo ya incorporado a la familia: seis.

El problema que la iniciativa atiende es precisamente ese: que la ley le reconoce a la madre adoptiva el mismo tiempo postnatal que a la madre biológica cuando lo que la equidad exige es que disponga de doce semanas postnatales, equivalentes a toda la licencia biológica. Ese tiempo adicional no es un privilegio: es la compensación necesaria por las seis semanas prenatales de las que la madre adoptiva no puede hacer uso, y es el tiempo mínimo que la construcción del vínculo afectivo con el menor adoptado razonablemente demanda.

La construcción del vínculo afectivo en la adopción necesita tiempo y presencia

La teoría del apego, desarrollada por el psiquiatra John Bowlby desde los años sesenta y confirmada por décadas de investigación en psicología del desarrollo, establece que los humanos tienen una necesidad básica y biológicamente determinada de mantener una relación estable con un adulto que les proporcione contacto, seguridad y afecto, especialmente activa durante los primeros años de vida de la persona. El apego seguro, aquel que permite al menor explorar el mundo desde una base de confianza, no sucede de forma automática, sino que se construye con interacciones sostenidas, predecibles y sensibles entre la madre y el menor a lo largo de las semanas y meses iniciales de convivencia.²

En el contexto de la adopción, ese proceso de construcción del vínculo tiene varios retos que no existen, o existen en menor medida, en el nacimiento biológico. La investigación especializada documenta que la gran mayoría de los menores que llegan a una familia adoptiva han pasado por experiencias previas de ruptura vincular: la separación de la madre biológica, periodos de institucionalización en casas hogar o centros de asistencia social, y cambios de cuidadores. Cada una de esas experiencias dejan una huella en el cerebro del menor. La falta de una figura de apego disponible y constante durante la primera infancia se manifiesta en alteraciones de apego- ansioso, evitativo o desorganizado-, en desregulación emocional y en dificultades para confiar en los adultos que lo rodean. Como lo documentan Habersaat y otros investigadores, existen dos momentos críticos en el proceso de adopción: entre los seis y los doce meses posteriores a la incorporación a la familia, cuando se conforma el vínculo, y después de los veinticuatro meses, cuando se estabiliza. Si las

² Bowlby, John. El vínculo afectivo. Barcelona: Paidós, 1993. Citado en Losada, Analía Verónica. "Apego y Adopción." Borrromeo 6 (2015): 1-15. Universidad Argentina John F. Kennedy. <https://www.aacademica.org/analía.veronica.losada/3.pdf>.

experiencias durante esos períodos son negativas o de privación, las dificultades emocionales y cognitivas que surgen son difíciles de corregir.³

Lo que la investigación también enseña es que ese proceso puede tener un desenlace positivo: cuando la madre adoptiva está disponible, presente y es sensible a las señales del menor, el apego seguro es alcanzable incluso en adopciones tardías o en menores que han pasado por privaciones severas. Juffer y Hoksbergen diseñaron programas de intervención temprana orientados a promover la respuesta sensitiva de la madre adoptiva hacia el menor, y encontraron que hasta el noventa por ciento de los niños que participaron en estos programas desarrollan apego seguro. El factor determinante no fue la historia previa del menor, sino la disponibilidad sostenida de la madre durante las primeras semanas.⁴

En ese marco, reducir a seis semanas el tiempo de licencia postnatal de la madre adoptiva equivale a truncar el periodo más crítico para la construcción del vínculo. Una madre que tiene que reincorporarse al trabajo a las seis semanas de haber recibido a un menor que proviene de una experiencia de institucionalización o de pérdida vincular no podrá ofrecer la presencia continua y predecible que la literatura científica identifica como el factor central del apego seguro. La norma laboral vigente, al no compensar las semanas prenatales inaplicables en el caso de adopción, afecta al menor adoptado al reducir el tiempo de vinculación que su situación requiere, y lo pone en una posición de desventaja respecto al menor biológico, sin ninguna justificación.

El derecho del menor adoptado a vivir en familia y la construcción del vínculo

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) establece en su artículo 22 que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia. Este derecho no se agota con la conclusión formal del proceso de adopción: el acto jurídico de la adopción abre la puerta a la familiar pero no garantiza por sí solo la construcción del vínculo afectivo que da contenido real a ese derecho. Vivir en familia, en el sentido pleno que el legislador mexicano le otorga al artículo 22 de la LGDNNA, implica contar con adultos disponibles, sensibles y predecibles que respondan a las necesidades del menor. Esa disponibilidad tiene una dimensión temporal concreta:

³Habersaat, S. et al. (2010), citado en Junquera et al. (2011). "El Apego en situaciones de adopción: Una revisión bibliográfica." *Psicología Científica*. <https://www.psicologiacientifica.com/vinculo-apego-adopcion/>. Véase también: Fleischmann, Agustina. Trabajo Final de Grado. Universidad de la República, 2022.

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/36845/1/tfg._agustina_fleischmann_2022.pdf.

⁴ Juffer, F. y Hoksbergen, R. (1997). Citado en Rosas Mundaca, Mario, Iris Gallardo Rayo y Pamela Angulo Díaz. "Factores que influyen en el apego y la adaptación de los niños adoptados." *Revista de Psicología* 9, núm. 1 (2000). Universidad de Chile. <https://www.redalyc.org/pdf/264/26409110.pdf>.

necesita que la madre pueda estar presente de manera continua durante las semanas iniciales de convivencia.⁵

La propia LGDNNA reconoce la complejidad del proceso de adaptación adoptiva. Su artículo 28 establece la obligación de las Procuradurías de protección de dar seguimiento a la convivencia entre el menor y la familia adoptiva, con el fin de verificar que el proceso de adaptación se desarrolle adecuadamente. Esa disposición parte de la premisa de que la integración del menor a su nueva familia no es inmediata, sino que requiere un proceso de adaptación que las autoridades tienen el deber de acompañar. Sin embargo, ese acompañamiento es insuficiente si la norma laboral no garantiza a la madre adoptiva el tiempo mínimo necesario para que este proceso se desarrolle en condiciones adecuadas.⁶

La Convención sobre los derechos del niño (CDN, 1989), ratificada por México, establece en su artículo 3 que el interés superior del niño será una consideración primordial en todas las medidas que tomen los órganos legislativos. Este principio implica que el legislador está obligado a considerar las consecuencias que sus normas tienen sobre el bienestar concreto de los menores afectados. Una norma que reduce el tiempo de presencia materna durante el período crítico de construcción del vínculo adoptivo produce consecuencias directas y documentadas sobre el desarrollo emocional y cognitivo del menor. Ignorar esas consecuencias equivale a legislar en contravención del mandato del artículo 3 de la CDN.⁷

El artículo 20 de la CDN complementa ese mandato al establecer que los niños privados de su medio familiar tienen derecho a una protección y asistencia especiales por parte del Estado. Los menores adoptados son, por definición, niños que han sido separados de su familia de origen y que requieren condiciones especialmente favorables para construir nuevos vínculos seguros. La norma laboral que rige la licencia de la madre adoptiva forma parte de esas condiciones. Un Estado que reconoce en su legislación el derecho del menor adoptado a vivir en familia, pero que al mismo tiempo reduce a la mitad el tiempo de presencia materna postnatal disponible para construir ese vínculo, cae en una contradicción normativa que la presente iniciativa quiere resolver.

⁵Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Art. 22. D.O.F. 4 de diciembre de 2014. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>.

⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Art. 28.

⁷Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada el 20 de noviembre de 1989. Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990. Arts. 3 y 20.

La brecha entre el régimen de la LFT y el de la LFTSE

La desigualdad que la presente iniciativa atiende no es igual en el ordenamiento laboral mexicano: según el régimen jurídico que las rige, las madres adoptivas están en situaciones distintas, y ninguna de ellas satisface el estándar que la equidad y el interés superior de la niñez exigen.

Las trabajadoras del sector privado están sujetas a la Ley Federal del Trabajo. Para ellas, la fracción II Bis del artículo 170 establece de manera expresa seis semanas de descanso postnatal por la adopción, la influencia es clara, cuantificable y no deja margen de interpretación a favor de la trabajadora.

Las trabajadoras del sector público, regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), se encuentran en una situación distinta pero igualmente problemática. Recientemente el Congreso reformó el segundo párrafo del artículo 28 de la LFTSE para establecer que las madres adoptivas tendrán los mismos derechos que las madres biológicas. En términos declarativos, esta reforma es un avance. Sin embargo, el artículo 28 de la LFTSE es un precepto escueto: en su primer párrafo se limita a indicar que las trabajadoras tendrán un mes de descanso antes del parto y dos después del mismo. La equiparación incorporada en el segundo párrafo no está acompañada de ningún desarrollo que precise qué significa concretamente esa igualdad de derechos en el caso de la adopción: no especifica el número de semanas, no establece el momento de inicio del cómputo, ni determina cómo se traslada la estructura prenatal-postnatal de la licencia biológica al supuesto en que no hay gestación.⁸

El resultado es una doble asimetría. Por un lado, entre madres adoptivas y biológicas dentro del propio régimen de la LFT, donde la desigualdad es explícita. Por otro lado, entre las trabajadoras del sector privado y las del sector público, donde la LFTSE ofrece una equiparación formal sin contenido normativo suficiente para hacerla efectiva. Esta situación es más discriminatoria: una trabajadora burocrática que adopta podría reclamar igualdad de derechos conforme el artículo 28, pero sin una norma clara que precise la duración y modalidad de su licencia, queda expuesta a la discrecionalidad de la institución y a la incertidumbre de no saber cuántas semanas de licencia le corresponde.

Las dos situaciones convergen en el mismo resultado práctico: ninguna madre adoptiva en el mercado laboral formal mexicano cuenta hoy con una norma que le dé con claridad dos semanas postnatales para dedicarse al cuidado y vinculación con su

⁸Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Art. 28, primer y segundo párrafos (segundo párrafo reformado, D.O.F. 2022-2023). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTSE.pdf>. Véase también: Sistema de Indicadores de Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación. "Tiempo de licencia por maternidad y paternidad en semanas." <https://snedh.segob.gob.mx/indicadores.php?codigo=PUDH:INDI:SSfE04>.

hijo. La presente iniciativa busca corregir esa insuficiencia en ambos regímenes, otorgando a la norma la precisión y la suficiencia que el interés superior de la niñez y el principio de no discriminación demandan.

La asimetría carece de justificación constitucional

El artículo 1 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe toda discriminación que, sin causa objetiva y razonable, produzca un trato desfavorable entre personas en situación sustancialmente equivalente. Una vez que la madre adoptiva tiene al menor, su situación postnatal y la de la madre biológica son materialmente idénticas: las dos tienen a un hijo bajo su cuidado y ambas necesitan construir el vínculo afectivo que sustenta el desarrollo sano del menor. No hay ningún criterio objetivo que justifique que una de ellas tenga seis semanas para este proceso y la otra de doce.⁹

El artículo 4 constitucional consagra el interés superior de la niñez como principio que rige todas las decisiones de las autoridades, incluida la legislativa. Como se mencionó en las secciones anteriores, el período inmediato a la incorporación del menor a la nueva familia es crítico para su desarrollo emocional. Bajar a la mitad el tiempo de dedicación exclusiva de la madre en ese periodo no sólo perjudica a la trabajadora, sino que repercute directamente en el bienestar del menor, en contravención del mandato constitucional.

A esto se le suma que el artículo 395 del Código Civil Federal equipara plenamente los efectos de la filiación adaptativa a los de la filiación consanguínea: el adoptado tiene en la familia de adoptante los mismos derechos y obligaciones que un hijo biológico. El ordenamiento civil no distingue entre hijos según el origen de su filiación; el ordenamiento laboral tampoco debería distinguir entre madres según el origen de la suya.¹⁰

En el plano convencional, el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo sobre protección de la Maternidad (2000) fija un período mínimo de catorce semanas de licencia. México no ha ratificado aún ese Convenio, pero ha expresado su aspiración de aproximarse a ese estándar. Mantener una licencia postnatal efectiva de seis semanas para las madres adoptivas es incompatible con esas aspiraciones, pues la sitúa por debajo del mínimo convencional para el periodo que, en su caso, es el único que importa: el posterior a la recepción del menor.¹¹

⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 1°.

¹⁰Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 4°.— Código Civil Federal. Art. 395.

¹¹Organización Internacional del Trabajo. Convenio núm. 183 sobre la Protección de la Maternidad (2000), art. 4. Recomendación núm. 191 (2000). Véase también: Cámara de Diputados del H.

El derecho comparado latinoamericano confirma esa conclusión. Chile da doce semanas de licencia postnatal aplicable tanto al nacimiento como a la adopción. Brasil reconoce ciento veinte días en ambos supuestos. Colombia establece que todas las garantías de la licencia de maternidad se extienden en los mismos términos a la madre adoptante, asimilando la fecha de entrega oficial del menor adoptado a la del parto. En todos esos países el legislador partió de la premisa que la ciencia del desarrollo infantil confirma: las necesidades del vínculo afectivo postnatal no varían según el origen de la filiación. México no tiene ninguna razón objetiva para apartarse de esa premisa.¹²

A continuación, se muestran las tablas comparativas que contienen las propuestas de modificaciones a cada uno de los ordenamientos jurídicos que se requieren para corregir las asimetrías explicadas en la exposición de motivos:

Cambios propuestos a la Ley Federal del Trabajo:

Texto vigente DICE	Propuesta de modificación DEBE DECIR
Artículo 170.- Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos: I. a II. [...] II Bis. En caso de adopción de un infante disfrutarán de un descanso de seis semanas con goce de sueldo, posteriores al día en que lo reciban; III. a IV. [...] V. Durante los períodos de descanso a que se refiere la fracción II, percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la fracción III, tendrán derecho al cincuenta por ciento de su salario por un período no mayor de sesenta días; VI. a VII [...]	Artículo 170.- Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos: I. a II. [...] II Bis. En caso de adopción de un infante disfrutarán de un descanso de doce semanas con goce de sueldo, posteriores al día en que lo reciban, independientemente de que no se cuente a ese momento con la sentencia de adopción; III. a IV. [...] V. Durante los períodos de descanso a que se refieren las fracciones II y II Bis, percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la fracción III, tendrán derecho al cincuenta por ciento de su salario por un período no mayor de sesenta días; VI. a VII [...]

Congreso de la Unión. "Protección a la Maternidad: Principales Tratados Internacionales." Servicio de Información y Análisis, SPI-ISS-09-06. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-09-06.pdf>.

¹²Ley núm. 1822 de Colombia (2017), art. 1, numeral 4. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78833>.

Respecto de los cambios a la Ley del Seguro Social se propone lo siguiente:

Texto vigente DICE	Propuesta de modificación DEBE DECIR
Artículo 101. La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días posteriores al mismo. En los casos en que la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cuarenta y dos días posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no excederán de una semana. El subsidio en dinero a que se refiere el presente artículo, a solicitud expresa de la asegurada que se encuentre certificada de su estado de embarazo por el Instituto, con atención médica institucional o externa, se pagará mediante la emisión de un certificado único de incapacidad por ochenta y cuatro días, el cual deberá ser entregado en una sola exhibición, desde el inicio de la incapacidad.	Artículo 101. La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días posteriores al mismo. En los casos en que la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cuarenta y dos días posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no excederán de una semana. El subsidio en dinero a que se refiere el presente artículo, a solicitud expresa de la asegurada que se encuentre certificada de su estado de embarazo por el Instituto, con atención médica institucional o externa, se pagará mediante la emisión de un certificado único de incapacidad por ochenta y cuatro días, el cual deberá ser entregado en una sola exhibición, desde el inicio de la incapacidad. En caso de adopción de un infante las aseguradas disfrutarán de un descanso de doce semanas con goce de sueldo, posteriores al día en que lo reciban, independientemente de que no se cuente a ese momento con la sentencia de adopción.
Artículo 102. Para que la asegurada tenga derecho al subsidio que se señala en el artículo anterior, se requiere:	Artículo 102. Para que la asegurada tenga derecho al subsidio que se señala en el artículo anterior, se requiere:

Texto vigente DICE	Propuesta de modificación DEBE DECIR
I. Que haya cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales en el período de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio; II. Que se haya certificado por el Instituto el embarazo y la fecha probable del parto, y III. Que no ejecute trabajo alguno mediante retribución durante los períodos anteriores y posteriores al parto. Si la asegurada estuviera percibiendo otro subsidio, se cancelará el que sea por menor cantidad.	I. Que haya cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales en el período de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio; II. Que se haya certificado por el Instituto el embarazo y la fecha probable del parto, o en su caso que el menor le haya sido entregado por la autoridad competente, y III. Que no ejecute trabajo alguno mediante retribución durante los períodos anteriores y posteriores al parto. Si la asegurada estuviera percibiendo otro subsidio, se cancelará el que sea por menor cantidad.

Propuesta de modificación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional:

Texto vigente DICE	Propuesta de modificación DEBE DECIR
-----------------------	---

Artículo 28.- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

En caso de adopción, las personas trabajadoras tendrán derecho a los permisos maternos y paternos previstos en la normatividad aplicable.

Artículo 28.- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

En caso de adopción, las personas trabajadoras tendrán derecho a los permisos maternos de **3 meses**, y paternos previstos en la normatividad aplicable, **los cuales serán posteriores al día en que lo reciban, independientemente de que no se cuente a ese momento con la sentencia de adopción.**

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta Asamblea el presente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Se **reforman** las fracciones II Bis y V del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 170.- Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. a II. [...]

II Bis. En caso de adopción de un infante disfrutarán de un descanso de **doce** semanas con goce de sueldo, posteriores al día en que lo reciban, **independientemente de que no se cuente a ese momento con la sentencia de adopción;**

III. a IV. [...]

V. Durante los períodos de descanso a que se refieren las **fracciones II y II Bis**, percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la fracción III, tendrán derecho al cincuenta por ciento de su salario por un período no mayor de sesenta días;

VI. a VII [...]

ARTÍCULO SEGUNDO. Se **reforman** los artículos 101 y 102 Bis de la Ley del Seguro Social.

Artículo 101. La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días posteriores al mismo.

En los casos en que la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cuarenta y dos días posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no excederán de una semana.

El subsidio en dinero a que se refiere el presente artículo, a solicitud expresa de la asegurada que se encuentre certificada de su estado de embarazo por el Instituto, con atención médica institucional o externa, se pagará mediante la emisión de un certificado único de incapacidad por ochenta y cuatro días, el cual deberá ser entregado en una sola exhibición, desde el inicio de la incapacidad.

En caso de adopción de un infante las aseguradas disfrutarán de un descanso de tres meses con goce de sueldo, posteriores al día en que lo reciban, independientemente de que no se cuente a ese momento con la sentencia de adopción.

Artículo 102. Para que la asegurada tenga derecho al subsidio que se señala en el artículo anterior, se requiere:

- I. Que haya cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales en el período de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio;
- II. Que se haya certificado por el Instituto el embarazo y la fecha probable del parto, **o en su caso que el menor le haya sido entregado por la autoridad competente,** y

III. Que no ejecute trabajo alguno mediante retribución durante los períodos anteriores y posteriores al parto.

Si la asegurada estuviera percibiendo otro subsidio, se cancelará el que sea por menor cantidad en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días posteriores al mismo.

En los casos en que la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cuarenta y dos días posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no excederán de una semana.

ARTÍCULO TERCERO. Se **reforma** el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional.

Artículo 28.- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

En caso de adopción, las personas trabajadoras tendrán derecho a los permisos maternos de **3 meses**, y paternos previstos en la normatividad aplicable, **los cuales serán posteriores al día en que lo reciban, independientemente de que no se cuente a ese momento con la sentencia de adopción.**

TRANSITORIO

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de Julio de 2026.



Diputado Emilio Suárez Licona

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 40 Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO 41 BIS A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN MATERIA DE PLANES TERRITORIALES DE PAZ Y PROSPERIDAD COMUNITARIA.

El que suscribe, **diputado Armando Tejeda Cid**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 40 y se adiciona un artículo 41 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de recuperación territorial de la paz y prosperidad comunitaria**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ¿Por qué la paz se pierde, y se recupera, colonia por colonia?

Cuando una madre en Irapuato, en Culiacán o en Ecatepec decide que su hija ya no camine sola a la secundaria, la inseguridad dejó de ser una estadística, se volvió una regla de la casa. En 2024, el 62.6 por ciento de las personas adultas del país dejó de permitir que las y los menores de su hogar salieran solos por miedo al delito.¹ Esa decisión no se toma frente a un promedio nacional; se toma frente a una esquina sin luz, una cancha tomada, un paradero donde asaltan. La violencia que importa a las familias tiene dirección y código postal. Y si el problema se concentra en territorios específicos, la respuesta del Estado también debe concentrarse ahí: colonia por colonia, barrio por barrio, comunidad por comunidad.

Esta iniciativa propone que la ley diga con claridad dónde, cómo, con quiénes y con qué resultados medibles se cumple el mandato ya vigente de atender las causas de las violencias. Para ello reforma el artículo 40 y adiciona un artículo 41 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de que las mesas de paz coordinen Planes Territoriales de Paz y Prosperidad Comunitaria en zonas prioritarias seleccionadas con una metodología objetiva, con diagnósticos y mapas del Secretariado Ejecutivo, y con objetivos, responsables, plazos, indicadores, participación vecinal y evaluación pública. No se trata únicamente de detener más personas ni de desplegar más fuerza: se trata de construir condiciones reales de paz y prosperidad comunitaria, y de romper el ciclo que hoy empuja a niñas, niños y jóvenes hacia la delincuencia.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025. Reporte de resultados 33/25. Ciudad de México: INEGI; 18 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/ENVIPE/ENVIPE_25_RR.pdf

II. ¿Qué dimensión tiene el problema que se busca resolver?

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2025 del INEGI estimó que durante 2024 hubo 23.1 millones de personas víctimas de algún delito 24,135 por cada 100 mil habitantes y 33.5 millones de delitos, con incrementos estadísticamente significativos respecto de 2023.^{iError! Marcador no definido.} El costo del delito y la inseguridad para los hogares ascendió a 269.6 mil millones de pesos, equivalentes al 1.07 por ciento del Producto Interno Bruto: en promedio, 6,226 pesos que cada persona afectada dejó de destinar a su alimentación, su educación o su patrimonio.^{iError! Marcador no definido.} La impunidad multiplica el daño: solo el 9.6 por ciento de los delitos se denunció y el 93.2 por ciento no llegó a investigarse; de las carpetas que sí se abrieron, en el 39.2 por ciento de los casos no pasó nada. La razón más citada para no denunciar es contundente: es una pérdida de tiempo (34.6 por ciento).^{iError! Marcador no definido.}

Algunos delitos golpean directamente la economía de las familias y los pequeños negocios. La extorsión alcanzó en 2024 una tasa de 5,971 delitos por cada 100 mil habitantes con una cifra oculta del 97 por ciento,^{iError! Marcador no definido.} y en 2025 el Secretariado Ejecutivo registró 11,081 víctimas de extorsión en carpetas de investigación conforme a la base estatal de víctimas del fuero común con corte al 31 de diciembre de 2025, presentada el 8 de enero de 2026, la cifra anual más alta de la última década, aun cuando otros delitos de alto impacto descendieron: el feminicidio pasó de 854 a 721 víctimas y el secuestro extorsivo de 622 a 550.² El homicidio doloso muestra una reducción sostenida el promedio diario de víctimas bajó 25.3 por ciento entre septiembre de 2024 y julio de 2025, según el Informe de Gobierno³, pero permanece extraordinariamente concentrado: el 51.5 por ciento de las víctimas se registra en solo siete entidades federativas.⁴ A ello se suma la crisis de desaparición de personas: al 16 de mayo de 2026, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas

² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Víctimas del fuero común, base de datos estatal. Nombre del archivo: IDVFC_NM_dic25.csv; fecha de corte: 31 de diciembre de 2025; última actualización del conjunto de datos: 3 de marzo de 2026; variable utilizada: suma de enero a diciembre de 2025 de las víctimas de los subtipos de delito «Extorsión» (resultado de la suma mensual: 11,081), «Feminicidio» (721) y «Secuestro extorsivo» (550), conforme a la presentación oficial de resultados del 8 de enero de 2026. Descargable en: https://repodatos.atdt.gob.mx/api_update/sesnsp/incidencia_delictiva/IDVFC_NM_dic25.csv (catálogo: https://www.datos.gob.mx/dataset/incidencia_delictiva)

³ Gobierno de México. Primer Informe de Gobierno. Resultados de la Estrategia de Seguridad. Ciudad de México; 2025. Disponible en: <https://www.informegobierno.gob.mx/indice/resultados-de-la-estrategia-de-seguridad>

⁴ Presidencia de la República. Estrategia Nacional de Seguridad disminuye 32.9% el homicidio doloso entre septiembre 2024 y abril 2025, según datos preliminares [comunicado con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública]. Ciudad de México; 22 de abril de 2025. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/estrategia-nacional-de-seguridad-disminuye-32-9-el-homicidio-doloso-entre-septiembre-2024-y-abril-2025-segun-datos-preliminares>

acumulaba 134,257 personas desaparecidas, con cinco entidades concentrando el 42 por ciento de los registros.^{5,6}

Entre marzo y abril de 2025, el 75.6 por ciento de la población adulta consideró insegura su entidad federativa (79.4 por ciento entre las mujeres); el 64.7 por ciento, su municipio; y el 40.5 por ciento, su propia colonia o localidad.⁷ En marzo de 2026, la percepción de inseguridad urbana fue del 61.5 por ciento en promedio nacional, pero con brechas abismales entre ciudades: 92.1 por ciento en Irapuato y 90.2 por ciento en Guadalajara, frente a 4.4 por ciento en San Pedro Garza García.⁷ Dos datos más conectan la inseguridad con el entorno físico inmediato: solo el 40.3 por ciento de las personas se siente segura caminando de noche cerca de su vivienda (32.3 por ciento de las mujeres),⁸ y el 56.3 por ciento de la población urbana identifica el alumbrado público insuficiente entre los principales problemas de su ciudad.⁸ La conclusión es la tesis de esta iniciativa: la violencia y el miedo no se distribuyen al azar; se concentran en territorios identificables, y por eso pueden y deben atenderse territorialmente.

III. ¿Qué está pasando con las niñas, los niños y los jóvenes?

La exclusión educativa, la falta de oportunidades laborales y la ausencia de espacios comunitarios seguros no determinan que una persona joven incurra en conductas delictivas; sin embargo, pueden aumentar su exposición a contextos de violencia, explotación y reclutamiento por grupos criminales. Una persona joven fuera de la escuela y sin oportunidades de empleo, que además vive en una comunidad con presencia criminal y escasa capacidad institucional, enfrenta mayores condiciones de vulnerabilidad frente al reclutamiento delictivo.

De acuerdo con las cifras oficiales de la Secretaría de Educación Pública, en el ciclo 2023-2024 la tasa de abandono escolar fue de 11.3 por ciento en educación media superior y 3.7 por ciento en secundaria es decir, 11 de cada 100 estudiantes de bachillerato dejaron la escuela en un solo ciclo, con una tendencia al alza desde 2019.⁸ Según datos de la Organización Internacional del Trabajo referidos a 2025, el 16.6 por

⁵ Comisión Nacional de Búsqueda de Personas. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO), versión pública de consulta. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/>

⁶ Red Lupa – Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. Desapariciones en México en 2026: más de 135 mil personas registradas y una crisis que continúa creciendo [análisis del RNPNDNO con corte al 16 de mayo de 2026]. Disponible en: <https://imdhd.org/redlupa/avance-de-la-ley-general-de-busqueda/desapariciones-en-mexico-en-2026-mas-de-135-mil-personas-registradas-y-una-crisis-que-continua-creciendo/>

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Primer trimestre de 2026. Reporte de resultados 12/26. Ciudad de México: INEGI; 24 de abril de 2026. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2026/ensu/ENSU2026_04_RR.pdf

⁸ Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2024-2025, edición de bolsillo. Ciudad de México: SEP; 2025. Disponible en: https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2024_2025_bolsillo.pdf

ciento de las y los jóvenes mexicanos no estudia ni trabaja, proporción que sube a 23.8 por ciento entre las mujeres jóvenes.⁹ Un joven fuera de la escuela y sin empleo en una colonia sin alumbrado, sin canchas y con presencia criminal no es una estadística educativa: es el candidato que la delincuencia está buscando.

Ante la ausencia de un registro oficial específico, una estimación elaborada por la Red por los Derechos de la Infancia en México y el Observatorio Nacional Ciudadano calculó que, durante 2020, entre 145 mil y 250 mil niñas, niños y adolescentes se encontraban en riesgo de reclutamiento o utilización por agrupaciones delictivas. Para 2024, dichas organizaciones desarrollaron una aproximación indirecta a partir de adolescentes privados de la libertad por delitos en los que suele intervenir la delincuencia organizada, identificando un rango de entre 388 y 1,084 probables víctimas. Estas cifras no equivalen a casos confirmados, pero evidencian la necesidad de contar con registros oficiales y políticas preventivas específicas.¹⁰

El reclutamiento, además, sigue sin contar con un tipo penal autónomo en la legislación federal: el 4 de marzo de 2026 la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad una reforma al artículo 201 del Código Penal Federal que agrava la corrupción de menores cuando se vincula con la delincuencia organizada, y la minuta continúa pendiente de resolución en el Senado de la República.¹¹ Frente a esa realidad, ninguna beca aislada, ninguna patrulla adicional y ningún torneo deportivo suelto alcanzan por separado. Lo que la evidencia pide es la concurrencia simultánea, en el mismo territorio y con el mismo calendario, de escuela, empleo, espacio público, protección y presencia institucional. Ese es exactamente el contenido de los planes territoriales que aquí se proponen.

IV. ¿Con qué capacidades cuentan hoy los municipios para sostener la paz en sus colonias?

El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales 2025 del INEGI reporta que, al cierre de 2024, 1,898 municipios contaban con una institución de seguridad pública formalmente constituida; en 403, la función la realizaban cuerpos de seguridad comunales; en 90 la ejercían otras instituciones principalmente las secretarías estatales; los 43 municipios de Tamaulipas operaban bajo la secretaría estatal; y en 23

⁹ Organización Internacional del Trabajo. Proporción de jóvenes que no estudian, no trabajan ni reciben capacitación (indicador ODS 8.6.1), datos referidos a México, 2025. Citado en: Observatorio de Políticas Educativas, IISUE-UNAM. Disponible en: https://iisue.unam.mx/~ope/?ar=&et=abandono+escolar&page_id=919

¹⁰ Red por los Derechos de la Infancia en México y Observatorio Nacional Ciudadano. Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por agrupaciones delictivas en México (2010-2023). Ciudad de México; 30 de septiembre de 2025. Disponible en: <https://blog.derechosinfancia.org.mx/2025/09/30/reclutamiento-y-utilizacion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-por-agrupaciones-delictivas-en-mexico-2010-2023/>

¹¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Dictamen de la Comisión de Justicia con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 201 del Código Penal Federal, en materia del delito de corrupción de menores, aprobado por unanimidad el 4 de marzo de 2026 y remitido al Senado de la República. Referido en: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2026/03/asun_5036124_20260311_1773254804.pdf

municipios ninguna institución ejercía la función de seguridad pública.¹² El país cuenta con 166,091 personas adscritas a las instituciones municipales de seguridad, una tasa nacional de apenas 1.3 elementos de corporaciones policiales por cada mil habitantes; el 28.8 por ciento del personal percibe entre 10 mil y 15 mil pesos brutos mensuales; solo el 62.8 por ciento cuenta con el Certificado Único Policial y el 67.7 por ciento con evaluaciones de control de confianza aprobatorias vigentes. ¡Error! Marcador no definido.

La consecuencia se refleja en la confianza ciudadana: mientras el 87.3 por ciento de la población urbana percibe como efectivo el desempeño de la Marina y el 85.5 por ciento el del Ejército, solo el 56.1 por ciento opina lo mismo de la policía estatal y el 50.8 por ciento de la policía preventiva municipal. ¡Error! Marcador no definido. Esta brecha explica por qué las intervenciones territoriales no pueden reducirse a presencia federal transitoria: si la fuerza federal llega, estabiliza y se retira sin que la policía local, la escuela, el empleo y el espacio público hayan sido fortalecidos, la violencia regresa. Por eso el artículo 41 Bis ordena que la presencia policial coordinada sea temporal y sujeta a evaluación, sin sustituir de manera permanente a las instituciones locales, y que la salida gradual de cada zona esté prevista desde la metodología. El objetivo no es ocupar colonias: es devolverlas fortalecidas a sus autoridades y a sus vecinos.

V. ¿Qué ordena hoy la ley y qué es exactamente lo que falta?

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2025 ya construyó las piezas: los artículos 6 y 7 ordenan políticas integrales de prevención con atención a las causas y participación social; el artículo 9, fracciones X y XI, faculta a la Federación a establecer y evaluar la política nacional de prevención con énfasis en niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres; los artículos 40 y 41 regulan las mesas de paz que sesionan todos los días hábiles, integran a los tres órdenes de gobierno, a las fuerzas federales y a los programas de bienestar y les encargan, en la fracción III del artículo 41, coordinar las acciones de gobierno para la atención a las causas y la construcción de la paz; y el Título Sexto dota al Secretariado Ejecutivo de un Sistema Nacional de Información con registros como el de incidencia delictiva, bajo reglas estrictas de reserva.¹³ La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, por su parte, define desde 2012 las modalidades de la prevención social, comunitaria, situacional y psicosocial y su programa nacional.¹⁴

¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2025. Reporte de resultados 8/26. Ciudad de México: INEGI; 19 de marzo de 2026. Apartado de seguridad pública municipal. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2026/cngmd/CNGMD_RR_25.pdf

¹³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2025. Texto vigente. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

¹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012; última reforma del 4 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD_040521.pdf

Lo que ninguna de las dos leyes contiene es el instrumento que conecta esas piezas con una colonia concreta: no existen los planes territoriales por zona; no existe una metodología nacional para decidir con criterios objetivos qué colonias, barrios, comunidades o polígonos requieren intervención prioritaria, cuándo entran y cuándo salen; no existe la obligación de producir diagnósticos y mapas territoriales para ese fin; no existe el mandato de concentrar simultáneamente seguridad de proximidad, permanencia escolar, becas, deporte, cultura, espacios públicos, empleo juvenil y protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes en las mismas zonas; y no existe la evaluación pública de resultados por territorio. El problema, en suma, no es de ausencia de facultades ni solamente de presupuesto: es un vacío de instrumentación normativa. La ley ordena atender las causas; esta iniciativa establece dónde, cómo, con quiénes y cómo se medirá, colonia por colonia.

VI. ¿Qué dice la evidencia internacional sobre las intervenciones territoriales?

La criminología lleva un siglo documentando que el delito se concentra en lugares pequeños y que el entorno comunitario importa. Shaw y McKay mostraron desde los años cuarenta que la delincuencia juvenil persiste en los mismos barrios desorganizados aunque cambie la población que los habita;¹⁵ Jacobs explicó cómo la vitalidad del espacio público los «ojos en la calle» produce seguridad cotidiana;¹⁶ y Sampson, Raudenbush y Earls demostraron en Chicago que la «eficacia colectiva» de un vecindario la confianza entre vecinos y su disposición a intervenir por el bien común predice menores niveles de violencia incluso controlando por pobreza.¹⁷ La tesis de las «ventanas rotas» de Wilson y Kelling aportó la intuición del deterioro físico como señal de abandono, aunque su aplicación policial agresiva ha sido justamente criticada; esta iniciativa recoge la parte respaldada por la evidencia recuperar y mantener el espacio público y descarta la que no lo está.¹⁸

La evidencia de evaluación es igualmente clara respecto de la focalización. La revisión sistemática Campbell sobre vigilancia policial de puntos calientes concluye que concentrar los esfuerzos en microterritorios de alta actividad delictiva reduce el delito sin desplazarlo a las zonas vecinas; por el contrario, los beneficios suelen difundirse a las áreas circundantes.¹⁹ Una actualización de 2024 centrada en violencia, con 32 estudios, estimó una reducción del 24 por ciento de la violencia general en los lugares tratados,

¹⁵ Shaw CR, McKay HD. Juvenile delinquency and urban areas. Chicago: University of Chicago Press; 1942.

¹⁶ Jacobs J. The death and life of great American cities. Nueva York: Random House; 1961.

¹⁷ Sampson RJ, Raudenbush SW, Earls F. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. Science. 1997;277(5328):918-924.

¹⁸ Wilson JQ, Kelling GL. Broken windows: the police and neighborhood safety. The Atlantic Monthly. 1982;249(3):29-38.

¹⁹ Braga AA, Turchan B, Papachristos AV, Hureau DM. Hot spots policing of small geographic areas effects on crime. Campbell Systematic Reviews. 2019;15(3). DOI: 10.1002/cl2.1046

que llega al 36 por ciento en delitos violentos con arma de fuego.²⁰ Las estrategias de disuasión focalizada sobre los grupos generadores de violencia muestran, asimismo, efectos significativos en revisiones sistemáticas.²¹ Pero la lección más pertinente para México es la de las intervenciones integrales de barrio: en Medellín, la transformación de comunas aisladas mediante transporte, iluminación, escuelas, bibliotecas, espacios públicos y presencia institucional el llamado urbanismo social se asoció, en un experimento natural publicado en la *American Journal of Epidemiology*, con una caída del homicidio 66 por ciento mayor en los barrios intervenidos que en barrios comparables no intervenidos, y con una reducción 75 por ciento mayor en los reportes vecinales de violencia.²²

La experiencia latinoamericana apunta en la misma dirección. En Belo Horizonte, Brasil, el programa Fica Vivo combinó disuasión focalizada con protección social para jóvenes en las áreas de mayor violencia: la evaluación publicada registró una reducción de 69 por ciento de los homicidios en la comunidad de Morro das Pedras durante su primera etapa, y documentó que el efecto se debilitó cuando la intervención perdió continuidad.²³

La experiencia comparada también enseña a ser honestos con los límites. Las Violence Reduction Units del Reino Unido constituyen un modelo multiagencia que coordina autoridades policiales, educativas, sanitarias y comunitarias en las demarcaciones con mayores niveles de violencia grave. La evaluación correspondiente a 2023-2024 estimó reducciones en homicidios y hospitalizaciones por lesiones violentas; sin embargo, sus principales resultados agregados no alcanzaron significación estadística al nivel convencional de 5 por ciento. La evidencia fue considerada alentadora, pero todavía insuficiente para atribuir de manera concluyente los cambios observados a las unidades. Esta experiencia demuestra la importancia de mantener las intervenciones durante periodos prolongados y evaluar con cautela sus resultados..²⁴ De ahí se derivan tres reglas de diseño que el artículo 41 Bis incorpora: los planes deben sostenerse en el tiempo con indicadores y evaluación pública; deben combinar la intervención de seguridad con la social ninguna funciona sola; y deben diseñarse, ejecutarse y evaluarse

²⁰ Turchan B, Braga AA. The effects of hot spots policing on violence: a systematic review and meta-analysis. *Aggression and Violent Behavior*. 2024. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1359178924001010>

²¹ Braga AA, Weisburd DL. The effects of focused deterrence strategies on crime: a systematic review and meta-analysis of the empirical evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*. 2012;49(3):323-358.

²² Cerdá M, Morenoff JD, Hansen BB, Tessari Hicks KJ, Duque LF, Restrepo A, et al. Reducing violence by transforming neighborhoods: a natural experiment in Medellín, Colombia. *American Journal of Epidemiology*. 2012;175(10):1045-1053. DOI: 10.1093/aje/kwr428

²³ Silveira AM, Assunção RM, Silva BAF, Beato Filho CC. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. *Revista de Saúde Pública*. 2010;44(3):496-502. DOI: 10.1590/S0034-89102010000300013

²⁴ Home Office (Reino Unido). Violence Reduction Units, year ending March 2024 evaluation report. Londres; actualizado el 19 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/violence-reduction-units-year-ending-march-2024-evaluation-report/violence-reduction-units-year-ending-march-2024-evaluation-report>

con participación efectiva de las comunidades intervenidas. Lo que no debe replicarse de la experiencia internacional es igualmente claro: ni la ocupación policial permanente sin componente social, ni la publicación de información que estigmatice barrios o exponga a sus habitantes.

VII. ¿Qué enseñan las experiencias mexicanas de intervención territorial?

México ya intervino territorios con enfoque integral y aprendió lecciones que esta iniciativa recoge. La estrategia Todos Somos Juárez (2010-2012), coordinada por el Gobierno Federal con el gobierno de Chihuahua y el municipio de Juárez tras la masacre de Villas de Salvárcar, articuló 160 compromisos de seguridad, educación, salud, empleo y desarrollo social, con mesas ciudadanas de seguimiento y una inversión federal superior a 3,300 millones de pesos en su primer año.²⁵ Los homicidios en el municipio pasaron de 3,042 en 2010 a 303 en 2015, y la evaluación académica reconoce el papel de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y de la participación ciudadana en esa recuperación, pero también documenta sus limitaciones²⁶ La implementación de Todos Somos Juárez coincidió con una reducción pronunciada de los homicidios en el municipio. La evidencia disponible reconoce la relevancia de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y de la participación ciudadana, pero no permite atribuir la totalidad de la disminución a una sola intervención. Sus deficiencias de diseño entre ellas la falta de reglas de operación, metas e indicadores propios muestran la necesidad de que futuras estrategias territoriales cuenten con una base normativa y mecanismos de evaluación desde su origen.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred) (2013-2016), coordinado por la Secretaría de Gobernación, financió acciones preventivas en polígonos de más de noventa municipios. Las evaluaciones independientes documentaron un diseño sin evidencia suficiente, mecanismos débiles de focalización, acciones anuales de menos de cinco meses sin seguimiento a las personas beneficiarias y ausencia de información homologada para medir resultados; el subsidio desapareció del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017.^{27,28} De esa experiencia la iniciativa retoma la focalización territorial por polígonos y corrige lo que falló: la selección de zonas deja de ser discrecional para sujetarse a una metodología

²⁵ Gobierno Federal. Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad. Avances a los 100 días. Ciudad de México; junio de 2010. Disponible en: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/todos_somos_juarez_28junio.pdf

²⁶ Paniagua Vázquez A, Camargo-González I. La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. *Acta Universitaria*. 2017;27(4):92-108. DOI: 10.15174/au.2017.1457

²⁷ México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia? Ciudad de México; 2014. Disponible en: <https://mexicoevalua.org/prevencion-del-delito-en-mexico-donde-queda-la-evidencia/>

²⁸ Suárez de Garay ME, Agudo Sánchez A, Chapa Kolofoon L, Gutiérrez Pérez PO. Prevención del delito en México: ¿cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Guadalajara. Ciudad de México: México Evalúa; 2017. Disponible en: <https://mexicoevalua.org/prevencion-del-delito-en-mexico-como-se-implementa/>

pública aprobada por el Consejo Nacional, con permanencia plurianual, salida gradual, indicadores y evaluación pública, en lugar de acciones sueltas de unos meses.

En la escala municipal, El Modelo Homologado de Justicia Cívica propuso atender conflictos cotidianos antes de que escalen a conductas delictivas, mediante justicia cívica, policía de proximidad, mediación y canalización a servicios especializados.²⁹ La iniciativa se apoya en esa misma lógica preventiva de proximidad y la inserta en un instrumento con indicadores y evaluación por zona, aprobado por el mismo Consejo Nacional que adoptó aquel modelo.

VIII. Lo que ya hace el Gobierno y por qué hace falta articularlo territorialmente

Esta iniciativa no parte de cero ni pretende sustituir lo que existe. El Estado mexicano ya opera, a escala nacional, programas que atienden varias de las causas, las becas para el bienestar acompañan la permanencia en la educación básica, media superior y superior;³⁰ y las dependencias federales, estatales y municipales sostienen programas de cultura, deporte comunitario y recuperación de espacios públicos. Ninguno de esos programas se toca; todos se aprovechan.

Lo que ninguno de esos programas puede hacer por sí solo es coincidir. Operan por demanda individual y con cobertura nacional: la beca llega al estudiante que la solicita, la capacitación al joven que se inscribe, la cancha al municipio que la gestiona; pero nada garantiza que lleguen juntos, al mismo tiempo, a la colonia que concentra el abandono escolar, la desocupación juvenil y el riesgo de reclutamiento. El artículo 41 Bis crea exactamente esa pieza faltante: un plan por zona que obliga a las autoridades participantes a coordinar sus programas vigentes en el mismo territorio, con calendario, responsables e indicadores, mediante los recursos y estructuras existentes, como el propio texto propuesto dispone. No es un programa nuevo ni una bolsa presupuestal nueva: es la obligación legal de que lo que ya se hace se haga junto, donde más se necesita, y se mida colonia por colonia.

La legislación vigente y los instrumentos de planeación ya contemplan la atención a las causas, la focalización en zonas y comunidades prioritarias, la coordinación interinstitucional y diversas acciones territoriales de construcción de paz. No obstante, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no regula expresamente un plan territorial por zona que integre, bajo una metodología nacional, criterios objetivos de

²⁹ Consejo Nacional de Seguridad Pública y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, aprobado mediante acuerdo 14/XLII/17 del 30 de agosto de 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542618/Modelo_Justicia_C_vica_Aprob_CNSP.PDF

³⁰ Secretaría de Educación Pública y Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Acuerdo número 33/12/25 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2026. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/reglas-de-operacion-2026-del-programa-jovenes-escribiendo-el-futuro>

selección, autoridades responsables, plazos, participación municipal, indicadores públicos y mecanismos de permanencia y salida gradual. La iniciativa no pretende sustituir las estrategias ni los programas existentes, sino convertir sus componentes territoriales en bases legales permanentes, homogéneas y evaluables, para evitar que su continuidad dependa exclusivamente de decisiones administrativas o de cada periodo de gobierno.

IX. ¿En qué consisten los Planes Territoriales de Paz y Prosperidad Comunitaria?

El artículo 41 Bis que se propone establece un instrumento con cuatro componentes. Primero, la selección objetiva de las zonas: el Consejo Nacional de Seguridad Pública donde ya concurren la Federación, las 32 entidades y la representación municipal aprobará, a propuesta del Secretariado Ejecutivo, una metodología pública para determinar las colonias, barrios, comunidades, localidades o polígonos que serán zonas prioritarias, así como su permanencia y salida gradual. La metodología considerará, al menos, incidencia delictiva, victimización, violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, riesgo de reclutamiento, abandono escolar, desocupación juvenil, marginación, estado de los espacios públicos y capacidades institucionales locales. Con criterios objetivos no hay lugar para cuotas políticas: una colonia entra por sus datos, no por su color partidista. La escala planteada para la primera etapa del orden de doscientas zonas en todo el país tampoco es arbitraria: responde a la concentración territorial de la violencia, que registra la mitad de las víctimas de homicidio en solo siete entidades federativas, y a la capacidad de operación de las mesas de paz ya instaladas; corresponderá al Consejo Nacional determinar el número y la distribución definitivos de la primera etapa conforme a la metodología, la capacidad institucional y la disponibilidad presupuestaria.

Segundo, la información: el Secretariado Ejecutivo elaborará los diagnósticos y mapas territoriales con el Sistema Nacional de Información y la estadística oficial. La información que se haga pública será agregada y anonimizada; los datos personales, la información reservada y la relativa a investigaciones en curso quedan expresamente excluidos, en congruencia con el artículo 101 de la propia ley. Traducido: los vecinos sabrán qué se hará en su colonia y con qué resultados, sin que el mapa sirva jamás para señalar personas ni para dar ventaja a los criminales. Tercero, el contenido del plan: cada plan fijará objetivos, metas, autoridades responsables, plazos, indicadores y mecanismos de participación y seguimiento vecinal, y podrá comprender acciones coordinadas de proximidad y presencia policial temporal; permanencia escolar, jornadas y actividades educativas ampliadas, tutorías y becas; recuperación, iluminación y mantenimiento de espacios públicos con deporte, cultura y convivencia; capacitación e intermediación laboral, emprendimiento y vinculación de jóvenes con empresas; y atención de mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes expuestos a violencia o riesgo de reclutamiento. Cuarto, la implementación y la rendición de cuentas: todo se ejecuta mediante los programas, recursos y estructuras existentes de las autoridades participantes, conforme

a sus atribuciones y disponibilidad presupuestaria, y los resultados se publican anualmente. La congruencia con el federalismo es de diseño: el instrumento coordina y fortalece a los municipios y a las entidades; no los sustituye ni centraliza sus funciones.

X. ¿Cómo se alinea esta iniciativa con la planeación nacional y qué deficiencia corrige?

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 sostiene que la seguridad debe garantizarse con una visión integral que atienda las causas de la violencia y fortalezca las capacidades institucionales,³¹ y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030 se articula en cuatro ejes atención a las causas, consolidación de la Guardia Nacional, inteligencia e investigación, y coordinación, con el objetivo expreso de fortalecer las capacidades de prevención y proximidad social de las policías locales;³² el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2025-2030 desarrolla esos ejes en objetivos sectoriales.³³ La iniciativa es plenamente compatible con esos instrumentos y, al mismo tiempo, corrige su deficiencia central: la «atención a las causas» opera hoy como un eje programático del Ejecutivo en turno, sin un instrumento legal que obligue a territorializarla, a seleccionar zonas con criterios objetivos, a fijar responsables y plazos, y a rendir cuentas por colonia. Los programas pasan; la ley permanece. Elevar el instrumento a la ley general garantiza que la recuperación territorial de la paz no dependa del sexenio, del partido en el gobierno ni de la buena voluntad de una administración: será una obligación del Estado mexicano, evaluable y exigible.

XI. ¿Qué fundamenta esta reforma y qué cambia para las familias?

La adición se funda en el artículo 21 constitucional, que define la seguridad pública como función concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios y ordena que su ejercicio incluya la prevención de los delitos, y en el artículo 73, fracción XXIII, que faculta al Congreso para expedir la ley general que distribuye competencias y establece las bases de coordinación en la materia; respeta el artículo 115 al no imponer a los municipios obligaciones ajenas a sus atribuciones ni sustraerles funciones.³⁴

¿Y qué cambia, en concreto, para una familia? Que la esquina oscura tenga luz y la cancha vuelva a ser de los niños. Que la adolescente que estaba por dejar el bachillerato reciba a tiempo una tutoría y una beca, y el joven que no encontraba

³¹ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030. Diario Oficial de la Federación, 15 de abril de 2025. Disponible en: https://snieg.mx/Documentos/Programas/PND_2025-2030.pdf

³² Poder Ejecutivo Federal. Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030. Documento remitido al Senado de la República. Disponible en: https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2025/04/asun_4874274_20250408_1744153605.pdf

³³ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2025-2030. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5776683>

³⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente. Artículos 21, 73, fracción XXIII, y 115. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

trabajo encuentre capacitación y un empleo formal en su propia zona, antes de que lo encuentre la delincuencia. Que la policía municipal que patrulla su calle esté certificada, mejor coordinada y sujeta a evaluación, y que la presencia federal, cuando haga falta, llegue para fortalecer y no para quedarse. Que cada peso público invertido en su colonia el dinero de todos tenga nombre, plazo, responsable y resultado publicado, y que los vecinos participen en decidirlo y vigilarlo. La paz de un país no se decreta desde el centro: se reconstruye colonia por colonia, familia por familia. Esta iniciativa le da a México el instrumento legal para hacerlo de manera ordenada, medible y duradera para lograr prosperidad.

CUADRO COMPARATIVO

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 40. Las personas titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas podrán replicar el funcionamiento del Gabinete Federal en sus respectivos ámbitos de competencia a través de mesas de paz. ... I. a X.	Artículo 40. Las personas titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas establecerán y encabezarán mesas de paz en sus respectivos ámbitos de competencia, las cuales replicarán, en lo conducente, el funcionamiento del Gabinete Federal. ... I. a X.
Sin correlativo.	Artículo 41 Bis. Para el cumplimiento de lo dispuesto en la fracción III del artículo 41 de esta Ley, las mesas de paz coordinarán, en el ámbito de sus competencias, la elaboración, implementación y seguimiento de Planes Territoriales de Paz y Prosperidad Comunitaria en las colonias, barrios, comunidades, localidades o polígonos determinados como zonas prioritarias de paz. El Consejo Nacional aprobará, a propuesta del Secretariado Ejecutivo, la metodología para la selección, permanencia y salida gradual de las zonas prioritarias de paz, la cual deberá considerar, al menos, la incidencia delictiva, la victimización, la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, el riesgo de reclutamiento por grupos delictivos, el abandono escolar, la desocupación juvenil, la marginación, el estado de los espacios públicos y las capacidades institucionales locales. El Secretariado Ejecutivo elaborará, con la información del Sistema Nacional de

Información y la estadística oficial disponible, los diagnósticos y mapas territoriales necesarios para la identificación, el seguimiento y la evaluación de dichas zonas. La información que se haga pública será agregada y anonimizada, y no comprenderá datos personales, información reservada ni la relativa a investigaciones en curso, en términos del artículo 101 de esta Ley.

Cada plan establecerá objetivos, metas, autoridades responsables, plazos, indicadores y mecanismos de participación ciudadana y seguimiento vecinal, y podrá comprender, de manera coordinada y conforme a las atribuciones de las autoridades participantes:

I. Acciones de proximidad social, prevención, inteligencia, investigación y presencia policial coordinada, con carácter temporal y sujeta a evaluación, sin sustituir de manera permanente a las Instituciones de Seguridad Pública de las entidades federativas y de los municipios;

II. Acciones para la permanencia escolar, la ampliación de las jornadas y actividades educativas, las tutorías y las becas;

III. La recuperación, iluminación y el mantenimiento de espacios públicos, así como actividades deportivas, culturales y de convivencia comunitaria;

IV. La capacitación para el trabajo, la intermediación laboral, el fomento al emprendimiento y la vinculación de las personas jóvenes con los sectores productivos;

V. La atención y protección de las mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes expuestos a violencia o a riesgo de reclutamiento por grupos delictivos, y

VI. Las demás que determine la mesa de paz correspondiente conforme al diagnóstico de la zona.

	La implementación de los planes se realizará mediante los programas, recursos y estructuras de las autoridades participantes, conforme a sus atribuciones. Los resultados de cada plan se evaluarán conforme a sus indicadores y se harán públicos anualmente por conducto del Secretariado Ejecutivo, en términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y protección de datos personales. En la elaboración, implementación y evaluación de cada plan deberá participar el municipio o demarcación territorial en cuyo territorio se ubique la zona prioritaria, así como las autoridades competentes según las acciones que lo integren.
--	--

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Soberanía la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 40 Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO 41 BIS A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN MATERIA DE PLANES TERRITORIALES DE PAZ Y PROSPERIDAD COMUNITARIA.

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 40 y se adiciona un artículo 41 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 40. Las personas titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas **establecerán y encabezarán mesas de paz en** sus respectivos ámbitos de competencia, **las cuales replicarán, en lo conducente, el funcionamiento del Gabinete Federal.**

...

I. a X. ...

...

...

...

Artículo 41 Bis. Para el cumplimiento de lo dispuesto en la fracción III del artículo 41 de esta Ley, las mesas de paz coordinarán, en el ámbito de sus competencias, la elaboración, implementación y seguimiento de Planes Territoriales de Paz y Prosperidad Comunitaria en las colonias, barrios, comunidades, localidades o polígonos determinados como zonas prioritarias de paz.

El Consejo Nacional aprobará, a propuesta del Secretariado Ejecutivo, la metodología para la selección, permanencia y salida gradual de las zonas prioritarias de paz, la cual deberá considerar, al menos, la incidencia delictiva, la victimización, la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, el riesgo de reclutamiento por grupos delictivos, el abandono escolar, la desocupación juvenil, la marginación, el estado de los espacios públicos y las capacidades institucionales locales.

El Secretariado Ejecutivo elaborará, con la información del Sistema Nacional de Información y la estadística oficial disponible, los diagnósticos y mapas territoriales necesarios para la identificación, el seguimiento y la evaluación de dichas zonas. La información que se haga pública será agregada y anonimizada, y no comprenderá datos personales, información reservada ni la relativa a investigaciones en curso, en términos del artículo 101 de esta Ley.

Cada plan establecerá objetivos, metas, autoridades responsables, plazos, indicadores y mecanismos de participación ciudadana y seguimiento vecinal, y podrá comprender, de manera coordinada y conforme a las atribuciones de las autoridades participantes:

I. Acciones de proximidad social, prevención, inteligencia, investigación y presencia policial coordinada, con carácter temporal y sujeta a evaluación, sin sustituir de manera permanente a las Instituciones de Seguridad Pública de las entidades federativas y de los municipios;

II. Acciones para la permanencia escolar, la ampliación de las jornadas y actividades educativas, las tutorías y las becas;

III. La recuperación, iluminación y el mantenimiento de espacios públicos, así como actividades deportivas, culturales y de convivencia comunitaria;

IV. La capacitación para el trabajo, la intermediación laboral, el fomento al emprendimiento y la vinculación de las personas jóvenes con los sectores productivos;

V. La atención y protección de las mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes expuestos a violencia o a riesgo de reclutamiento por grupos delictivos, y

VI. Las demás que determine la mesa de paz correspondiente conforme al diagnóstico de la zona.

La implementación de los planes se realizará mediante los programas, recursos y estructuras de las autoridades participantes, conforme a sus atribuciones. Los resultados de cada plan se evaluarán conforme a sus indicadores y se harán públicos anualmente por conducto del Secretariado Ejecutivo, en términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y protección de datos personales.

En la elaboración, implementación y evaluación de cada plan deberá participar el municipio o demarcación territorial en cuyo territorio se ubique la zona prioritaria, así como las autoridades competentes según las acciones que lo integren.

TRANSITORIOS

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

Segundo.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá aprobar la metodología a que se refiere el segundo párrafo del artículo 41 Bis de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. El Secretariado Ejecutivo someterá a su consideración el proyecto correspondiente.

Tercero.- Dentro del año siguiente a la aprobación de la metodología, el Consejo Nacional de Seguridad Pública determinará la primera etapa de zonas prioritarias de paz, que podrían ser hasta 200 zonas, considerando la capacidad institucional, la disponibilidad presupuestaria y los criterios objetivos establecidos en dicha metodología.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 29 días del mes de Julio del año 2026



Dip. Armando Tejeda Cid
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL EN MATERIA DE DELITOS DE VIOLACIÓN DE INTIMIDAD SEXUAL CON EL USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO SUÁREZ LICONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, **Diputado Emilio Suárez Licona**, integrante del Grupo Parlamentario Partido Revolucionario Institucional en la LXVI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 55, fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 199 Octies del Código Penal Federal al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A la fecha, el Código Penal Federal en su artículo 199 Octies, considera un tipo penal que involucra la violación de la intimidad sexual de la persona por medio de mecanismos digitales (p.ej. redes sociales).¹ Sin embargo, frente al nuevo panorama en donde se ve involucrada la inteligencia artificial, no se ha regulado un tipo de la misma índole para tal caso.

Los ‘*deepfakes*’, término que hoy se ha hecho común, implican la generación de un contenido ficticio –no real– que puede involucrar temáticas sexuales o íntimas de la persona.² Así, sin que tal contenido sea real en el plano existente, la difusión de este contenido puede causar grandes problemas en la persona. Por lo anterior, resulta necesario regular esta materia de manera urgente atendiendo a una necesidad esencial como ésta lo es. A continuación, se argumentan los motivos.

I. Antecedentes

Los *deepfakes* sexuales no son un fenómeno emergente: son una crisis estructural y de género. Según el *Brennan Center for Justice*, los *deepfakes* se pueden definir como “todo contenido de video, audio o imagen donde aparezca una persona real o ficticia o se oiga su voz generada o considerablemente manipulada mediante métodos de aprendizaje profundo (deep learning), un subconjunto de machine learning, o

¹ Cfr. Código Penal Federal, Art. 199 Octies, Cap. II, Tít. 7°.

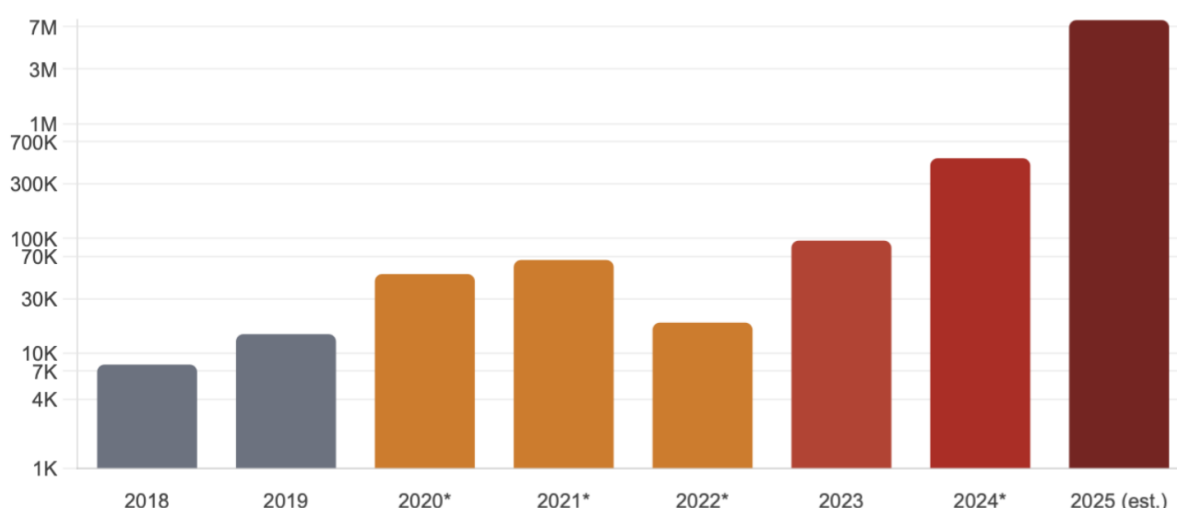
² Brennan Center for Justice. s. f. “Deepfake (ultrafalso).” Glosario inglés-español. Consultado el 16 de junio de 2026. <https://www.brennancenter.org/es/glosario-ingles-espanol/traduccion-deepfake-ultrafalso>.

aprendizaje automático, en el que se basan muchas aplicaciones de inteligencia artificial (IA)”.³

Desde el 2018, podemos afirmar que entre el 96% y el 98% de todos los *deepfakes* en línea son pornográficos y no consentidos. Entre el 99% y el 100% de las víctimas son mujeres. La producción creció 464% en un solo año (2022–2023) y se proyecta un universo de 8 millones de videos para 2025.⁴ De manera flagrante se violan derechos y garantías básicas de las personas sin que ellas estén al tanto del asunto. Las tecnologías y el progreso de su utilización han llevado a cifras como éstas que son, por decir lo menos, graves.

Gráfica 1 — Crecimiento del volumen de *deepfakes* totales en línea (2018–2025 estimado)

Número de videos *deepfake* detectados / estimados por año



Fuentes: Sensity/Deepttrace (2019), Security Hero (2023), SQ Magazine (2025), The Global Statistics (2026). Nota: cifras 2024–2025 son estimaciones de investigadores.

Gráfica 1⁵

Aunado a las anteriores cifras a nivel global, ha de mencionarse que tal cantidad de contenido generado por tecnologías tales como la IA es utilizado como instrumento de violencia sexual y no como una herramienta neutral. Dejando de lado los fraudes que ello puede implicar, una parte esencial del núcleo de la persona, a saber, su sexualidad, se ve vulnerada de manera violenta por este tipo de contenido.⁶

³ Brennan Center for Justice. s. f. “Deepfake (ultrafalso).” Glosario inglés-español. Consultado el 16 de junio de 2026. <https://www.brennancenter.org/es/glosario-ingles-espanol/traduccion-deepfake-ultrafalso>.

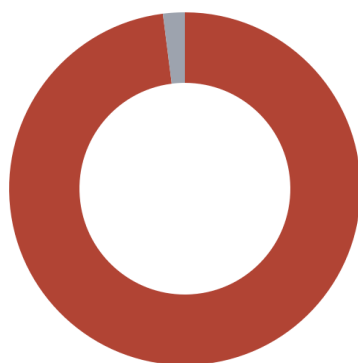
⁴ Cfr. Security Hero. (2023). 2023 State of Deepfakes: Realities, Threats, and Impact. <https://www.securityhero.io/state-of-deepfakes/>

⁵ GRÁFICA 1 // Cfr. Security Hero. (2023). 2023 State of Deepfakes: Realities, Threats, and Impact. <https://www.securityhero.io/state-of-deepfakes/>

⁶ Cfr. *Idem*.

Gráfica 2⁷

Distribución porcentual del universo de *deepfakes* detectados



Los datos revelan que la tecnología *deepfake* se emplea de manera **casi exclusiva como instrumento de violencia sexual**, no como herramienta neutral.

Pornografía no consentida (IMSI): 98 % — mujeres víctimas: 99 %

Desinformación política / fraude: ~2 % (con crecimiento en años electorales)

Fuentes: Security Hero 2023; Ceartas Research 2025–2026

En este mismo sentido, según la Internet Watch Foundation (IWF), ha habido un incremento anual exponencial en los reportes accionables de material de abuso sexual infantil generado por IA. En el 2023 se estimaban menos de 500 reportes, mientras que en el 2025 los reportes del material de esta índole aumentaron hasta llegar a los 3,500.⁸

Además, otro dato que es motivo de preocupación implica el tema del género que se puede apreciar en este tipo de violencia. Las víctimas de *deepfakes* suman casi 4,000 mujeres del sector del entretenimiento que no han consentido este tipo de contenido.⁹ Son las mujeres quienes mayoritariamente son víctimas de estos hechos, suman más del 57% a nivel global según estadísticas de la ONU Mujeres.¹⁰

Asimismo, el mercado global de *deepfakes* fue valorado en 2,000 millones de dólares en 2023 (Global Statistics 2026).¹¹ Las pérdidas financieras acumuladas por fraudes con *deepfakes* alcanzaron 1,560 millones de dólares al cierre de 2025, de los cuales

⁷ GRÁFICA 2 // Cfr. Security Hero. (2023). 2023 State of Deepfakes: Realities, Threats, and Impact. <https://www.securityhero.io/state-of-deepfakes/>

⁸ Cfr. Internet Watch Foundation, Annual Data & Insights Reports 2024 y 2025 ("Harm Without Limits", mayo 2026). Nota: 97 % de las víctimas en CSAM con IA son niñas (IWF 2025).

⁹ Cfr. Security Hero. (2023). 2023 State of Deepfakes: Realities, Threats, and Impact. <https://www.securityhero.io/state-of-deepfakes/>

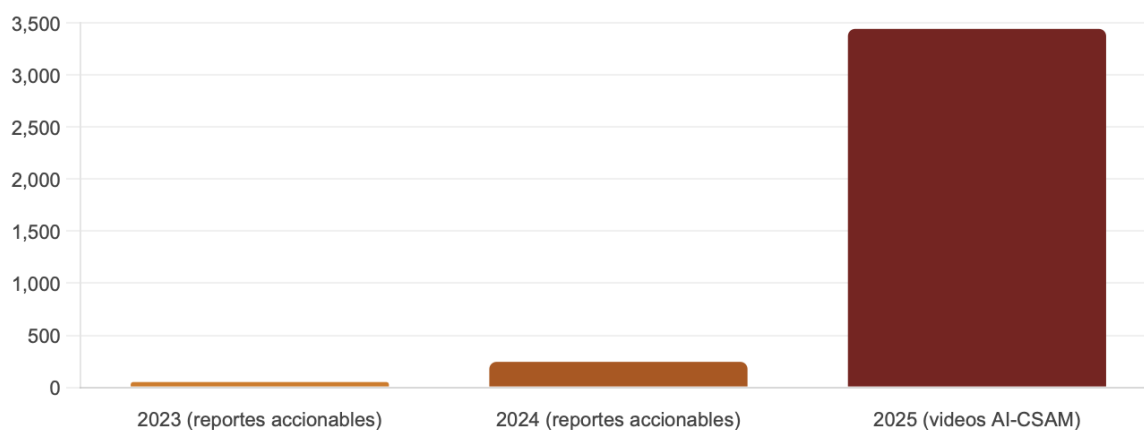
¹⁰ Cfr. ONU. Resolución A/RES/79/152. "Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls: the digital environment." 19 de diciembre de 2024. UN Digital Library: <https://digitallibrary.un.org/record/4071605>

¹¹ Cfr. The Global Statistics. (2026). Deepfake Statistics 2026: Cases, Victims & Key Facts. Actualizado: marzo 2026. <https://www.theglobalstatistics.com/deepfake-statistics/>

más de 1,000 millones de dólares ocurrieron solo en 2025.¹² El 53% de profesionales financieros en EE.UU. y Reino Unido reportó intentos de fraude con *deepfakes* en 2024.¹³

Gráfica 3 — Crecimiento de CSAM con IA detectado por la IWF (Internet Watch Foundation), 2023–2025

Incremento anual en reportes accionables de material de abuso sexual infantil generado con IA



Fuente: Internet Watch Foundation, Annual Data & Insights Reports 2024 y 2025 ("Harm Without Limits", mayo 2026). Nota: 97 % de las víctimas en CSAM con IA son niñas (IWF 2025).

Gráfica 3¹⁴

II. El contexto en México

En México, la situación no es menos grave, 10.6 millones de mujeres son víctimas de ciberacoso en nuestro país según cifras del INEGI.¹⁵ En el mismo sentido, el 22% de las mujeres usuarias de internet han sufrido algún tipo de acoso en el año del 2024, cifras que no han hecho otra cosa más que subir.¹⁶ En otras cifras significativas, el 43.2% de mujeres ciberacosadas fueron amenazadas con publicar información íntima para extorsionarlas, cosa que no hace más que sumar otro agravante.¹⁷ Finalmente, en el caso de México, el 29% de las mujeres víctimas de acoso cibernético recibieron insinuaciones sexuales (contra el 13.9% de los hombres).¹⁸ La imagen de gráfica que se muestra a continuación revela la prevalencia de ciberacoso por sexo en México.

¹² Cfr. FactCheckNI. (febrero 2026). "Online safety in NI: Do 99% of pornographic deepfakes depict images of women?" <https://factcheckni.org/articles/online-safety-in-ni-do-99-of-pornographic-deepfakes-depict-images-of-women/>

¹³ Cfr. Ceartas. (2026). Global Deepfake Statistics & Impact: 2025 Report. Octubre 2025. <https://blog.ceartas.io/p/global-deepfake-statistics-impact>

¹⁴ GRÁFICA 3 // Cfr. Cfr. Security Hero. (2023). 2023 State of Deepfakes: Realities, Threats, and Impact. <https://www.securityhero.io/state-of-deepfakes/>

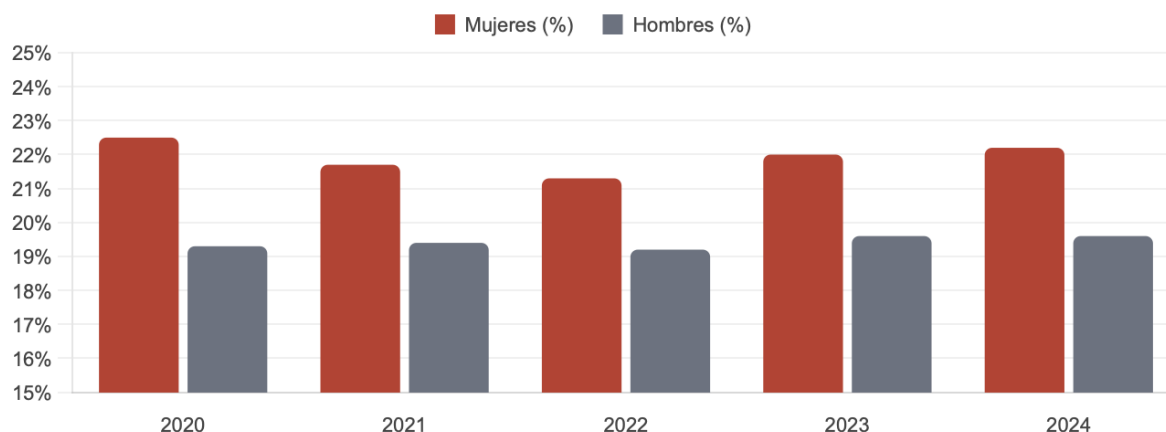
¹⁵ Cfr. INEGI (2024). Módulo sobre Ciberacoso., MOCIBA 2024 (julio 2023–agosto 2024), disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/mociba/MOCIBA2024_RR.pdf

¹⁶ Cfr. *Idem*.

¹⁷ Cfr. *Idem*.

¹⁸ Cfr. *Idem*.

Porcentaje de la población de 12+ años usuaria de internet que fue víctima de ciberacoso



Fuente: INEGI. Módulo sobre Ciberacoso (MOCIBA) 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024. Boletín de Estadísticas del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, noviembre de 2025.

Gráfica 4¹⁹

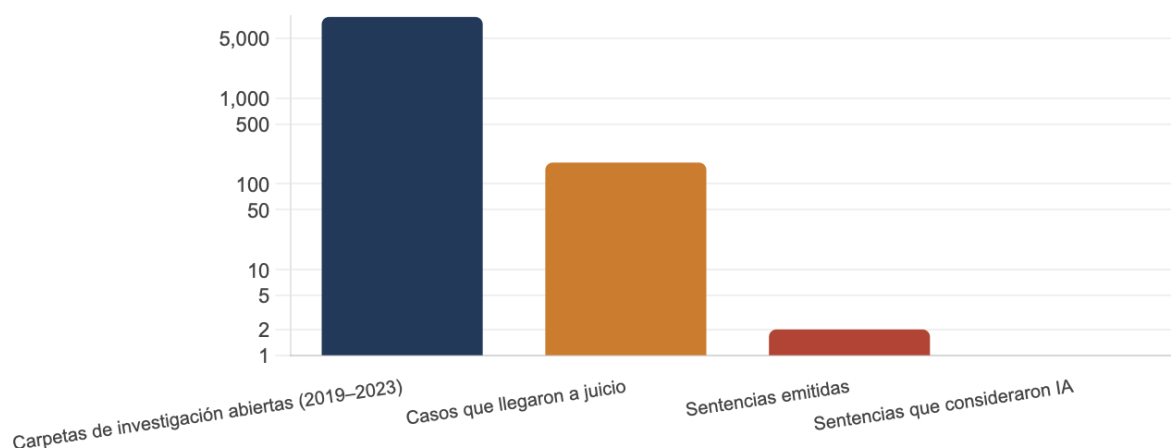
En esa lógica de los datos, resultan graves los niveles de impunidad frente a estos delitos que son sufridos por las víctimas. Se estima que solo 8 mil 854 carpetas de investigación por intimidación sexual digital han sido abiertas en México entre 2019 y 2023.²⁰ Además, sólo han habido 2 sentencias emitidas de esas 8,854 carpetas en el mismo periodo (tasa: 0.02 %). Lo más preocupante es que ninguna de esas sentencias contempló el uso de inteligencia artificial como agravante o elemento típico.²¹

¹⁹ GRÁFICA 4 // Cfr. INEGI, MOCIBA 2024 (julio 2023–agosto 2024).

²⁰ Cfr. Declaraciones de la Dip. Teresa Calzada ante el Congreso de Querétaro, agosto de 2025. Caveat: cifras provenientes de fuente legislativa secundaria; no verificadas contra tablas primarias del SESNSP/FGR.

²¹ Cfr. *Ibid.* Además, Cfr. El Financiero. (5-dic-2024). "Caso Diego 'N': ¿Por qué absolvieron al estudiante del IPN que hacía 'deepfakes' de sus compañeras?" <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2024/12/05/caso-diego-n-por-que-absolvieron-al-estudiante-del-ipn-que-hacia-deepfakes-de-sus-companeras/>

Del total de carpetas abiertas a sentencias emitidas



Fuente: Declaraciones de la Dip. Teresa Calzada ante el Congreso de Querétaro, agosto 2025. Caveat: cifras provenientes de fuente legislativa secundaria; no verificadas contra tablas primarias del SESNSP/FGR.

Gráfica 5²²

III. El caso “Diego N”

Recientemente, en diciembre de 2024, el Juez Francisco Salazar Silva absolvió a Diego “N”, exalumno del Instituto Politécnico Nacional fue acusado de manipular con IA las fotografías de al menos 12 compañeras para crear imágenes y videos de contenido sexual explícito. La absolución expuso de manera inapelable la laguna legislativa que esta iniciativa busca cerrar. Este caso es paradigmático precisamente porque refleja la nula preparación del Código Penal Mexicano para atender situaciones como ésta. Existe, como es evidente en el caso, una falta de preparación para lidiar con estos temas graves para la integridad de las personas mexicanas.

²³En este caso, el de “Diego N”, al menos 12 víctimas fueron compañeras de la Institución. A manera de evidencia, más de 166,900 fotografías y más de 12,000 videos en un iPad del acusado, generados con IA a partir de imágenes reales de las víctimas fueron encontradas. Sin embargo, no se le encontró culpable al momento de la sentencia dando como motivos que el material no constituía “prueba suficiente” del delito tipificado en la Ley Olimpia porque el contenido era sintético/generado por IA, no “real” en sentido estricto del tipo penal. Además, como ejemplo de revictimización, la abogada de las víctimas reportó que el juez se negó a desalojar el público durante la audiencia, pese a la solicitud de una de las víctimas.²⁴

²² GRÁFICA 5 // Cfr. Declaraciones de la Dip. Teresa Calzada ante el Congreso de Querétaro, agosto de 2025. Caveat: cifras provenientes de fuente legislativa secundaria; no verificadas contra tablas primarias del SESNSP/FGR.

²³ Cfr. El Financiero. (5-dic-2024). “Caso Diego ‘N’: ¿Por qué absolvieron al estudiante del IPN que hacía ‘deepfakes’ de sus compañeras?” <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2024/12/05/caso-diego-n-por-que-absolvieron-al-estudiante-del-ipn-que-hacia-deepfakes-de-sus-companeras/>

²⁴ Cfr. *Idem*.

Precisamente, este caso retrata las deficiencias del Art. 199 Octies del CPF puesto que se exige que el contenido sea "real" u obtenido mediante relación directa con la víctima; el contenido sintético creó ambigüedad interpretativa. Esto no es vigente ni funcional para el contexto tecnológico y global de la actualidad. Por ello se tematiza y se trata el objeto de adición que busca la iniciativa, puesto que es urgente regular el fenómeno de las *deepfakes* con el fin de eliminar casos de impunidad institucional como se aprecia en el caso de "Diego N".

IV. Marco mexicano vigente

La ley Olimpia fue un decreto publicado en el DOF el 1 de junio de 2021, que adicionó el Capítulo IV Ter "De la Violencia Digital y Mediática" a la LGAMVLV, y el Capítulo II "Violación a la Intimidad Sexual" (Título Séptimo Bis) al CPF. Ahora bien, a pesar de estas adiciones que tipifican la violencia sexual en el entorno digital, existen varias lagunas que impiden el tratamiento correcto de delitos como el que se trata en este trabajo.

El Art. 199 Octies del CPF no menciona a la IA ni el contenido sintético. La frase "elaborar imágenes" podría cubrir la creación, pero la absolución del caso IPN muestra que los jueces la interpretan restrictivamente.²⁵ En el artículo 199 Nonies no es suficiente por su ambigüedad al mencionar que las imágenes que no coincidan con la persona identificada. La redacción podría cubrir *deepfakes*, pero generó ambigüedad probatoria (caso IPN), además de que no especifica medio tecnológico ni la IA.²⁶

En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) dice lo siguiente: "Violencia digital es toda acción dolosa realizada mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, por la que se exponga, distribuya, difunda, exhiba, transmita, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación o sin su autorización y que le cause daño psicológico, emocional, en cualquier ámbito de su vida privada o en su imagen propia. Así como aquellos actos dolosos que causen daño a la intimidad, privacidad y/o dignidad de las mujeres, que se cometan por medio de las tecnologías de la información y la comunicación [...]".²⁷

Con todo, en esta regulación, la frase "simulado" podría abarcar *deepfakes*, pero "simulado" no equivale jurídicamente a "generado por IA"; siendo esto una ambigüedad que genera inseguridad jurídica. Además, en el 199 Sexies, no se

²⁵ Cfr. CPF. Art. 199 Octies, Cap. II.

²⁶ Cfr. CPF. Art. 199 Nonies, Cap. II.

²⁷ México. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Capítulo IV Ter, arts. 20 Quáter–20 Sexies. DOF 01-06-2021. Disponible: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvllv/LGAMVLV_ref16_01jun21.pdf

establece plazo máximo para plataformas ni mecanismo de notificación accesible para víctimas. Tampoco prevé sistemas de detección proactiva.²⁸

Del mismo modo, el artículo 199 Decies del Código no contempla agravantes específicos en relación con el uso de la IA, su utilización para mayor escala de difusión, victimización de menores por el uso IA, sextorsión algorítmica, entre otros.²⁹

Por otro lado, la jurisprudencia de la SCJN es ilustrativa. En la tesis P. LXVII/2009 se explicita que "Derechos a la intimidad, propia imagen, identidad personal y sexual constituyen derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana."³⁰

Aquí se define el derecho a la propia imagen como "aquel derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás."³¹ Además, el Derecho a la intimidad o privacidad está protegido por el artículo 16 constitucional.³² En el mismo sentido, este fenómeno de *deepfakes* vulnera elementos fundamentales que se encuentran en la propia *Norma Normarum*. Se vulneran los artículos 1, 4, 6, 16 y 73 de no regularse o adicionarse el tipo penal que en esta iniciativa se propone.

Por otro lado, varios instrumentos internacionales vinculantes para México guían cómo debería ser el proceder de la legislación mexicana. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (ratificada por México el 23-mar-1981), afirma que violencia por razón de género es discriminación prohibida por el derecho internacional.³³

En este sentido, los *deepfakes* sexuales constituyen un elemento de violencia de género digital que México está obligado a prevenir, investigar y sancionar con debida diligencia. Asimismo, la Convención Americana sobre DDHH, en su artículo 11, especifica que debe haber una protección de la honra y dignidad de la persona. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, IDH ha interpretado que esto incluye la imagen personal y la vida privada digital.³⁴

También, la Resolución A/RES/79/152 de la ONU exhorta a los Estados a tipificar la violencia digital de género, incluyendo el uso de IA para crear contenido sexual no consentido.³⁵ Junto con ello, la UNESCO establece que deben existir los principios de proporcionalidad, privacidad y seguridad, y no discriminación en sistemas de IA.³⁶ México suscribió estos principios; su implementación normativa exige tipificar el uso de IA para cometer violencia sexual.

²⁸ Cfr. *Ibid.* Artículo 199 Sexies.

²⁹ Cfr. CPF. Artículo 199 Decies, Cap. II.

³⁰ SCJN, Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, dic. 2009, p. 7. Amparo Directo 6/2008.

³¹ *Idem.*

³² Cfr. CPEUM, Art. 16, frac. II. Cfr. SCJN, Tesis 2a. Segunda Sala. S.J.F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, mayo 2008, p. 229.

³³ Cfr. Arts. 1, 2 y 5. Rec. Gral. núm. 35 (CEDAW/C/GC/35, 26-jul-2017)

³⁴ Cfr. Convención Americana sobre DDHH (artículo 11).

³⁵ Cfr. Res. A/RES/79/152 (AG-ONU, 19-dic-2024)

³⁶ Cfr. Recomendación UNESCO sobre Ética de la IA (2021; "early adopter" México)

V. Fundamentación argumentativa

Queda claro, por lo anteriormente presentado, que los *deepfakes* sexuales instrumentalizan el cuerpo de la persona, principalmente el de la mujer como medio para satisfacer la sexualidad de terceros sin su consentimiento. El cuerpo sintetizado es tratado como fungible, intercambiable y violable —las tres dimensiones más graves de la cosificación en sentido kantiano—. La dignidad no tolera su renuncia ni su transgresión bajo ningún pretexto, incluido el de la libertad de expresión. El filósofo Immanuel Kant menciona en su *Fundamentación metafísica de las costumbres* que se debe obrar de tal modo que “uses a la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio”.³⁷

En el mismo sentido, la filósofa contemporánea Martha Nussbaum, en su influyente artículo *Objectification*, identifica siete dimensiones de la cosificación: (1) instrumentalidad (tratamiento como herramienta), (2) negación de autonomía, (3) inercia (pasividad forzada), (4) fungibilidad (intercambiabilidad), (5) violabilidad (carencia de integridad), (6) propiedad (posibilidad de apropiación), y (7) negación de subjetividad (irrelevancia de la perspectiva de la víctima).³⁸

Siguiendo esto que dice la filósofa estadounidense, las *deepfakes* sexuales realizan todas estas dimensiones simultáneamente: instrumentalizan el cuerpo para satisfacción sexual ajena, niegan la autonomía al crear imágenes sin consentimiento, tratan el cuerpo como fungible y violable, y niegan absolutamente la subjetividad de la víctima.

Más aún, en el mismo sentido de los argumentos que se han presentado con anterioridad, Danielle Keats Citron acuñó el concepto de privacidad sexual como bien jurídico autónomo: el interés de las personas en controlar el acceso a sus cuerpos y experiencias sexuales, y en no ser representadas de manera sexual sin consentimiento. El pensador argumenta que los *deepfakes* sexuales violan la privacidad sexual de manera grave, afectan desproporcionadamente a las mujeres, y deben ser criminalizados.³⁹ Como se lee en su artículo de *Yale Journal*, el representante del pensamiento jurídico escribe: “Los *Deepfake sexuales* son videos que les dicen a los individuos que sus cuerpos no les pertenecen, lo que puede dificultarles mantenerse conectados, conseguir o conservar un empleo y sentirse seguras.”.⁴⁰

En el artículo que escriben Citron y Franks, ambos académicos, argumentan en favor de la criminalización de la difusión no consentida de imágenes íntimas. Se explica que la imagen íntima no consentida en esencia es una forma de acoso sexual y que la

³⁷ Kant, I. (1785). *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. AK 4:429. [Trad. esp.: *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Madrid: Alianza, 2002.]

³⁸ Cfr. Nussbaum, M.C. (1995). “Objectification.” *Philosophy & Public Affairs*, vol. 24, núm. 4, pp. 249–291.

³⁹ Cfr. Citron, D.K. (2019). “Sexual Privacy.” *Yale Law Journal*, vol. 128, núm. 7, pp. 1870–1960

⁴⁰ *Ibid*, p. 1905. (traducción propia).

criminalización debe ser proporcional.⁴¹ Estos argumentos son perfectamente trasladables a los *deepfakes* con IA, cosa que, como ha quedado demostrado, es objeto de esta iniciativa frente al creciente fenómeno de las *deepfakes*.

VI. Derecho comparado

En lo que hace al derecho comparado, fundamental para la argumentación jurídica en favor del objeto de este trabajo legislativo, hay varios ejemplos de países cuyo marco legal resulta bueno como paradigma para el proceder en nuestro país.

España. En primer lugar, hemos de estudiar el caso de España. En el país europeo la Ley Orgánica 10/2022 –de 6 de septiembre– de Garantía Integral de la Libertad Sexual reconoció el uso no consentido de imágenes íntimas manipuladas como violencia sexual digital.⁴²

El Consejo de Ministros aprobó el 25 de marzo de 2025 el "Proyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales", que introduce un nuevo artículo 173 bis del Código Penal en el que se sanciona a quien “sin autorización de la persona afectada y con ánimo de menoscabar su integridad moral, difundan, exhiban o cedan su imagen corporal o audio de voz generada, modificada o recreada mediante inteligencia artificial u otras tecnologías, de modo que parezca real, simulando situaciones de contenido sexual o gravemente vejatorias”.⁴³

El caso de la Unión Europea no es distinto. En su Reglamento (UE, 2024/1689) mediante el “AI Act” que entró en vigor el 1 de agosto del 2024, establece en su artículo 50 obligaciones de transparencia y etiquetado para los *deployers* (herramientas de despliegue) de sistemas que generen contenido que constituya un “*deepfake*” (definido en el artículo 3(60) como “imagen, audio o vídeo generado o manipulado por IA que se asemeje a personas, objetos o eventos reales y pueda inducir a error”).⁴⁴

Una situación muy similar se presenta en el Reino Unido. A través de la “*Online Safety Act*” (sección 188) insertó los artículos 66B, 66C y 66D en la *Sexual Offences Act* 2003, criminalizando compartir o amenazar con compartir imágenes íntimas —

⁴¹ Cfr. Citron, D.K. y Franks, M.A. (2014). "Criminalizing Revenge Porn." Wake Forest Law Review, vol. 49, pp. 345–391.

⁴² Cfr. España. Nota informativa del Consejo de Ministros, 25-mar-2025. Proyecto de Ley Orgánica para la protección de menores en entornos digitales (nuevo art. 173 bis CP). <https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/paginas/2025/250325-gobierno-delito-deepfakes-grooming.aspx>

⁴³ España. Nota informativa del Consejo de Ministros, 25-mar-2025. Proyecto de Ley Orgánica para la protección de menores en entornos digitales (nuevo art. 173 bis CP). <https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/paginas/2025/250325-gobierno-delito-deepfakes-grooming.aspx>

⁴⁴ UE. Reglamento (UE) 2024/1689 ("AI Act"). DOJ 12-07-2024. Arts. 3(60) y 50. EUR-Lex.

incluidos *deepfakes*— sin consentimiento.⁴⁵ La información (*Use and Access*) Act 2025 (sección 138) criminalizó la creación (no solo la difusión) de imágenes íntimas falsas. El gobierno anunció adicionalmente en enero de 2026 la criminalización de las apps de "nudificación" mediante el *Crime and Policing Bill* ⁴⁶, cuya entrada en vigor se previó para el 29 de junio de 2026.

El caso de Estados Unidos funciona también como un ejemplo claro de la regulación que se ha de hacer en lo que respecta a este ámbito. El 19 de mayo del 2025, el presidente Donald Trump firmó la “*Take it Down Act*”, la primera ley federal estadounidense específica sobre *deepfakes*.⁴⁷ Se aprobó de manera unánime por el Senado y la Cámara de Representantes. Esta ley, de manera más profunda, criminaliza la publicación a sabiendas de IMSI (imágenes íntimas no consentidas) reales o *deepfakes* a través de servicios interactivos de computadora.⁴⁸

Brasil, de manera similar, tiene en trámite la P.L. 2338/2023 que incluye disposiciones sobre derechos de personas afectadas por IA (información, contestación, corrección de sesgos) y prevé obligaciones de evaluación de impacto algorítmico, con la ANPD como coordinadora.⁴⁹

Para mayor claridad véase la siguiente gráfica que ilustra la comparativa de penalidades de legislaciones de *deepfakes* sexuales en lo que hace a la escala internacional.

VII. Antecedentes legislativos en México

Es importante señalar que, si bien existe una gran labor que realizar en materia de violencia digital y ahora más con el auge del fenómeno de *deepfakes*, es cierto que ha habido un progreso en materia de violencia digital en el marco legislativo mexicano.

En junio del 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la llamada Ley Olimpia Federal impulsada por Olimpia Coral Melo. Ésta, adiciona los artículos 20 Quáter, 20 Quinquies y 20 Sexies a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y los artículos 199 Octies, 199 Nonies y 199 Decies al Código Penal Federal y cubre contenido "real o simulado" sin especificar IA.⁵⁰ Después, se da el caso “Diego N” que con anterioridad se ha expuesto, culminando en una absolución que evidencia una laguna legal en lo que hace al marco regulatorio mexicano en este rubro.

⁴⁵ Cfr. Reino Unido. Online Safety Act 2023, sección 188 (arts. 66B–66D Sexual Offences Act 2003). legislation.gov.uk

⁴⁶ Reino Unido. Data (Use and Access) Act 2025, sección 138. legislation.gov.uk

⁴⁷ Cfr. EE.UU. TAKE IT DOWN Act (S.146 / Pub. L. 119-12). 119th Congress. Firmada: 19-may-2025. Texto completo: <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/146>

⁴⁸ Cfr. *Idem*.

⁴⁹ Cfr. Brasil, PL 2338/2023.

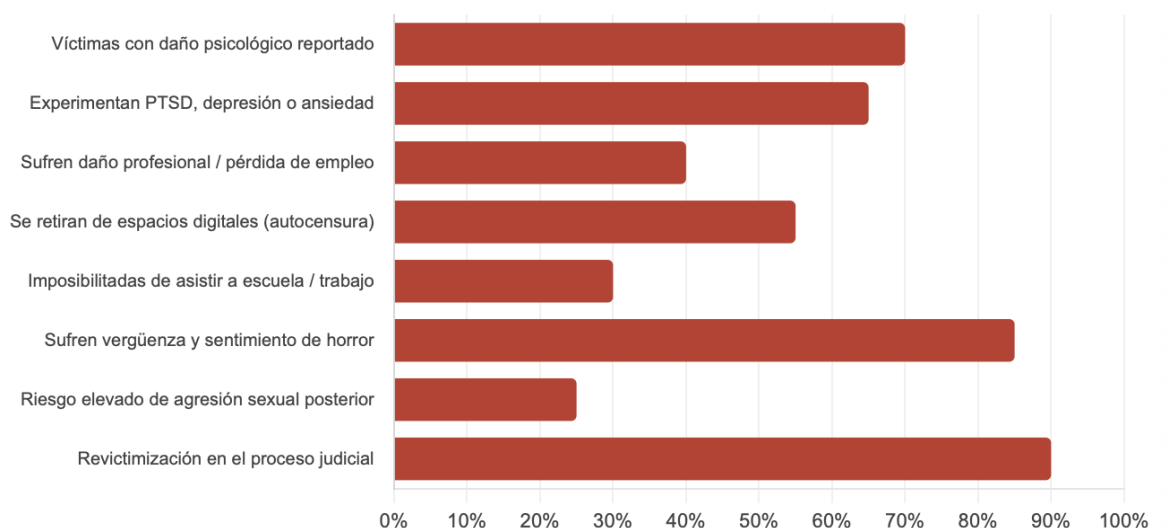
⁵⁰ Cfr. México. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Capítulo IV Ter, arts. 20 Quáter–20 Sexies. DOF 01-06-2021. Disponible: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamv/v/LGAMVLV_ref16_01jun21.pdf

En el caso mexicano, a nivel local también se han realizado esfuerzos para atender este pendiente de nuestro marco jurídico. En noviembre de 2025, el Congreso del Estado de Querétaro, aprobó una reforma al artículo 167 del Código Penal estatal para sancionar contenido íntimo/sexual "distorsionado o alterado con IA"; imponiendo penas hasta de 6 años.

En otras entidades federativas como el Estado de México, Baja California y Jalisco los legisladores locales han presentado diversas iniciativas que buscan atender ese vacío legal respecto de las *deepfakes*.^{51 52 53}

VIII. Impacto psicosocial

Resulta también de gran importancia ahondar en el impacto psicosocial que produce la circulación de *deepfakes* y su relación la violencia sexual. Como se muestra a continuación, según diversos reportes y análisis, revelan que pueden generar graves daños reportados a las víctimas:



Fuentes: WifiTalents 2026; Lucas 2022; Laffier & Rehman 2023; Rousay 2023; RAINN (Stefan Turkheimer); Sexual Violence Prevention Association; CNN Español 2025; Factchequeado 2025; Dialnet / MHJournal Vol. 15(2) 2024.

Gráfica 6⁵⁴

Como se ve, este tipo de violencia y circulación de contenido sin consentimiento provoca en las víctimas daños que, incluso, podrían ser irreversibles. Diversos

⁵¹ Cfr. Estado de México. Adición art. 211 Quinquies 1 al Código Penal del Estado de México (Dip. Lilia Urbina Salazar y Elías Rescala Jiménez, PRI). Gaceta del Gobierno, 17-dic-2025.

⁵² Cfr. Christian Galarza, "Presentan iniciativa para ampliar Ley Olimpia a violencia con IA," La Voz de la Frontera, 12 de abril de 2026, La Voz de la Frontera

⁵³ Cfr. Elías Vázquez, "Jalisco castigará con hasta 8 años de cárcel los deepfakes sexuales creados con IA," Proceso, 2 de junio de 2026, <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2026/6/2/jalisco-castigara-con-hasta-anos-de-carcel-los-deepfakes-sexuales-creados-con-ia-373025.html>

⁵⁴ GRÁFICA 6 // Cfr. WifiTalents 2026; Lucas 2022; Laffier & Rehman 2023; Rousay 2023; RAINN (Stefan Turkheimer); Sexual Violence Prevention Association; CNN Español 2025; Factchequeado 2025; Dialnet / MHJournal Vol. 15(2) 2024.

estudios clínicos revelan que las víctimas pueden vivir “sentimientos de horror” y reexperimentación del trauma al ser notificadas de cada visualización, esta dinámica afecta su desempeño laboral y sus habilidades en su entorno social.⁵⁵

Si no fuera suficiente, padecimientos clave como (1) angustia emocional y psicológica; (2) pérdida de autonomía sobre el propio cuerpo y reputación; (3) silenciamiento son resultado de este fenómeno que aún no ha sido tratado con propiedad.⁵⁶ En lo referente a perspectiva interseccional, la ENDIREH 2021 reporta que las mujeres indígenas experimentaron un aumento del 4 % en violencia a lo largo de la vida, y que el 73 % de las mujeres con discapacidad ha sufrido algún tipo de violencia. La IWF (2025) documenta que el 97 % de las víctimas en CSAM con IA son niñas. Estas tres poblaciones —mujeres indígenas, mujeres con discapacidad y niñas— merecen protección agravada en la iniciativa legislativa.

Para mayor claridad sobre los cambios que se proponen, se presenta la siguiente tabla comparativa entre el texto de la ley vigente y la propuesta de modificación planteada:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
Texto vigente DICE	Propuesta de Modificación DEBE DECIR

⁵⁵ Cfr. WifiTalents 2026; Lucas 2022; Laffier & Rehman 2023; Rousay 2023; RAINN (Stefan Turkheimer); Sexual Violence Prevention Association; CNN Español 2025; Factchequeado 2025; Dialnet / MHJournal Vol. 15(2) 2024.

⁵⁶ Cfr. Dialnet, MHJournal Vol. 15(2) 2024, pp. 229–244

Artículo 199 Octies.- Comete el delito de violación a la intimidad sexual, aquella persona que divulgue, comparta, distribuya o publique imágenes, videos o audios de contenido íntimo sexual de una persona que tenga la mayoría de edad, sin su consentimiento, su aprobación o su autorización. Así como quien videograbe, audiograbe, fotografíe, imprima o elabore, imágenes, audios o videos con contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación, o sin su autorización. Estas conductas se sancionarán con una pena de tres a seis años de prisión y una multa de quinientas a mil Unidades de Medida y Actualización.	Artículo 199 Octies.- Comete el delito de violación a la intimidad sexual, aquella persona que divulgue, comparta, distribuya o publique imágenes, videos o audios de contenido íntimo sexual de una persona que tenga la mayoría de edad, sin su consentimiento, su aprobación o su autorización. Así como quien videograbe, audiograbe, fotografíe, imprima o elabore, imágenes, audios o videos, incluyendo aquellos que sean elaborados mediante tecnologías de generación sintética, inteligencia artificial, algoritmos, redes neuronales artificiales, aplicaciones de edición automatizada o cualquier otra tecnología o sistema que genere, recree, altere, simule o manipule el contenido audiovisual, con contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación, o sin su autorización. Estas conductas se sancionarán con una pena de tres a seis años de prisión y una multa de quinientas a mil Unidades de Medida y Actualización.
---	--

En virtud de lo anteriormente expuesto es que se presenta a la consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. Se **reforma** el artículo 199 Octies del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 199 Octies.- Comete el delito de violación a la intimidad sexual, aquella persona que divulgue, comparta, distribuya o publique imágenes, videos o audios de contenido íntimo sexual de una persona que tenga la mayoría de edad, sin su consentimiento, su aprobación o su autorización.

Así como quien videograbe, audiograbe, fotografíe, imprima o elabore, imágenes, audios o videos, incluyendo **aquellos que sean elaborados mediante tecnologías de generación sintética, inteligencia artificial, algoritmos, redes neuronales artificiales, aplicaciones de edición automatizada o cualquier otra tecnología o sistema que genere, recree, altere, simule o manipule el contenido audiovisual**, con contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación, o sin su autorización.

Estas conductas se sancionarán con una pena de tres a seis años de prisión y una multa de quinientas a mil Unidades de Medida y Actualización.

TRANSITORIO

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, 29 de julio de 2026



Diputado Emilio Suárez Licona

Referencias

- México. Código Penal Federal. Título Séptimo Bis, Capítulo II, arts. 199 Octies–199 Decies. DOF 01-06-2021.
- México. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Capítulo IV Ter, arts. 20 Quáter–20 Sexies. DOF 01-06-2021. Disponible: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamv/v/LGAMVLV_ref16_01jun21.pdf
- México. INEGI. Módulo sobre Ciberacoso (MOCIBA) 2024. Boletín de resultados, periodo julio 2023–agosto 2024. Publicado: noviembre 2025. URL: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/mociba/MOCIBA2024_RR.pdf
- México. INEGI. Módulo sobre Ciberacoso (MOCIBA) 2023. Resultados principales, 17-jul-2024. URL: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mociba/2023/doc/mociba2023_resultados.pdf
- México. INEGI. ENDIREH 2021. Comunicado de Prensa Núm. 485/22, 30-ago-2022. URL: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endireh/Endireh2021_Nal.pdf
- ONU. Resolución A/RES/79/152. "Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls: the digital environment." 19 de diciembre de 2024. UN Digital Library: <https://digitallibrary.un.org/record/4071605>
- España. Nota informativa del Consejo de Ministros, 25-mar-2025. Proyecto de Ley Orgánica para la protección de menores en entornos digitales (nuevo art. 173 bis CP). <https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/paginas/2025/250325-gobierno-delito-deepfakes-grooming.aspx>
- EE.UU. TAKE IT DOWN Act (S.146 / Pub. L. 119-12). 119th Congress. Firmada: 19-may-2025. Texto completo: <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/146>
- Reino Unido. Online Safety Act 2023, sección 188 (arts. 66B–66D Sexual Offences Act 2003). legislation.gov.uk
- Reino Unido. Data (Use and Access) Act 2025, sección 138. legislation.gov.uk
- UE. Reglamento (UE) 2024/1689 ("AI Act"). DOJ 12-07-2024. Arts. 3(60) y 50. EUR-Lex.
- Argentina. Ley 27.736 ("Ley Olimpia argentina"). Boletín Oficial, 23-oct-2023. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/296572/20231023>
- Estado de México. Adición art. 211 Quinquies 1 al Código Penal del Estado de México (Dip. Lilia Urbina Salazar y Elías Rescala Jiménez, PRI). Gaceta del Gobierno, 17-dic-2025.
- Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, año XXVII, número 6636, 14-oct-2024 (moción suspensiva Suárez Licona et al.). <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/66/2024/oct/20241014.html>
- Ajder, H., Patrini, G., Cavalli, F. y Cullen, L. (2019). The State of Deepfakes: Landscape, Threats, and Impact. Sensity/Deeptrace. Septiembre 2019. Disponible vía Medium Sensity: <https://medium.com/sensity/mapping-the-deepfake-landscape-27cb809e98bc>
- Security Hero. (2023). 2023 State of Deepfakes: Realities, Threats, and Impact. <https://www.securityhero.io/state-of-deepfakes/>

- Internet Watch Foundation. (2024). Annual Data & Insights Report 2024: AI-Generated Child Sexual Abuse. <https://www.iwf.org.uk/annual-data-insights-report-2024/data-and-insights/ai-generated-child-sexual-abuse/>
- Internet Watch Foundation. (2026). Harm Without Limits: AI Child Sexual Abuse Material Through the Eyes of Our Analysts. Mayo 2026. <https://www.iwf.org.uk/about-us/why-we-exist/our-research/how-ai-is-being-abused-to-create-child-sexual-abuse-imagery/>
- Internet Watch Foundation. (julio 2025). "AI-generated child sexual abuse videos surge, experts warn of inevitable crisis." <https://www.iwf.org.uk/news-media/news/full-feature-length-ai-films-of-child-sexual-abuse-will-be-inevitable-as-synthetic-videos-make-huge-leaps-in-sophistication-in-a-year/>
- Ceartas. (2026). Global Deepfake Statistics & Impact: 2025 Report. Octubre 2025. <https://blog.ceartas.io/p/global-deepfake-statistics-impact>
- The Global Statistics. (2026). Deepfake Statistics 2026: Cases, Victims & Key Facts. Actualizado: marzo 2026. <https://www.theglobalstatistics.com/deepfake-statistics/>
- Sumsb. (2024). Identity Fraud Report 2024. <https://sumsub.com/blog/what-are-deepfakes/>
- FactCheckNI. (febrero 2026). "Online safety in NI: Do 99% of pornographic deepfakes depict images of women?" <https://factcheckni.org/articles/online-safety-in-ni-do-99-of-pornographic-deepfakes-depict-images-of-women/>
- Kant, I. (1785). Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. AK 4:429. [Trad. esp.: Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Madrid: Alianza, 2002.]
- Nussbaum, M.C. (1995). "Objectification." Philosophy & Public Affairs, vol. 24, núm. 4, pp. 249–291.
- Citron, D.K. y Franks, M.A. (2014). "Criminalizing Revenge Porn." Wake Forest Law Review, vol. 49, pp. 345–391.
- Citron, D.K. (2019). "Sexual Privacy." Yale Law Journal, vol. 128, núm. 7, pp. 1870–1960. SSRN: 3233805. https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/620/
- Alexy, R. (1985). Theorie der Grundrechte. Baden-Baden: Nomos. [Trad. esp.: Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.]
- Pateman, C. (1988). The Sexual Contract. Stanford: Stanford University Press. [Trad. esp.: El contrato sexual. Barcelona: Anthropos, 1995.]
- Dialnet / MHJournal. (2024). "Deepfakes Sexuales: impacto, prevención y perspectivas de género en el entorno digital." MHJournal, vol. 15(2), núm. 10(244), pp. 229–244. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9678305.pdf>
- CEDAW. (2017). Recomendación General núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General núm. 19. CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017.
- El Financiero. (5-dic-2024). "Absuelven a Diego 'N', el estudiante del IPN acusado de alterar fotos de sus compañeras con fines sexuales." <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2024/12/05/absuelven-a-diego-n-el-estudiante-del-ipn-acusado-de-alterar-fotos-de-sus-companeras-con-fines-sexuales/>
- El Financiero. (5-dic-2024). "Caso Diego 'N': ¿Por qué absolvieron al estudiante del IPN que hacía 'deepfakes' de sus compañeras?" <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2024/12/05/caso-diego-n-por-que-absolvieron-al-estudiante-del-ipn-que-hacia-deepfakes-de-sus-companeras/>
- Infobae. (9-dic-2024). "Difieren audiencia de Diego 'N', exalumno del IPN, acusado de manipular con IA las fotografías de sus compañeras." <https://www.infobae.com/mexico/2024/12/09/difieren-audiencia-de-diego-n-exalumno-del-ipn-acusado-de-manipular-con-ia-las-fotografias-de-sus-companeras/>
- Comunicación Social de la Cámara de Diputados. "Instalan en la Cámara de Diputados la Comisión de Justicia de la LXVI Legislatura." <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/instalan-en-la-camara-de-diputados-la-comision-de-justicia-de-la-lxvi-legislatura>
- El Heraldo de México. (5-jul-2024). "¿Quién es Emilio Suárez Licona? Diputado por vía plurinominal del PRI." <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2024/7/5/quien-es-emilio-suarez-licona-diputado-por-via-plurinominal-del-pri-618396.html>
- Talla Política. "Intervención del diputado federal del PRI, Emilio Suárez Licona, en reunión de las Comisiones Unidas de Justicia y de Igualdad de Género [...]" <https://www.tallapolitica.com.mx/intervencion-del-diputado-federal-del-pri-emilio-suarez-licona->

[en-reunion-de-las-comisiones-unidas-de-justicia-y-de-igualdad-de-genero-a-la-minuta-con-proyecto-de-decreto-por-el-que-se-reforman-los/](#)

- Talla Política. (2025). "Irma Juan Carlos propone sancionar la manipulación de imágenes con inteligencia artificial para fines sexuales." <https://www.tallapolitica.com.mx/irma-juan-carlos-propone-sancionar-la-manipulacion-de-imagenes-con-inteligencia-artificial-para-fines-sexuales/>
- Comunicación Social de la Cámara de Diputados. "Plantean incluir como delito la manipulación de imágenes mediante Inteligencia Artificial con fines sexuales." <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/plantean-incluir-como-delito-la-manipulacion-de-imagenes-mediante-inteligencia-artificial-con-fines-sexuales>
- Excelsior. "Videos realizados con IA sin consentimiento en CDMX serían delito que amerite cárcel." <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/videos-realizados-ia-sin-consentimiento-cdmx-serian-delito/1686592>
- Morgan Lewis. (junio 2025). "TAKE IT DOWN Act Targets Deepfakes: Are Online Platforms Caught in the Crosshairs?" <https://www.morganlewis.com/pubs/2025/06/take-it-down-act-targets-deepfakes-are-online-platforms-caught-in-the-crosshairs>
- Skadden. (junio 2025). "'Take It Down Act' Requires Platforms To Remove Deepfakes When Notified." <https://www.skadden.com/insights/publications/2025/06/take-it-down-act>
- Factchequeado. (17-dic-2025). "'Deepfakes' sexuales: qué sabemos de su impacto en la salud mental de las víctimas." <https://factchequeado.com/teexplicamos/20251217/deepfakes-salud-mental-victimas-consejos/>
- CNN Español. (2-ene-2025). "Los 'deepfakes' pueden causar daños duraderos a los niños." <https://cnnespanol.cnn.com/2025/01/02/salud/deepfakes-danos-ninos-trax>

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE PRENSA FRENTE AL USO DEL PODER PÚBLICO, QUE PRESENTA EL DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El que suscribe, Diputado Federico Döring Casar, Diputado a la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6º., fracción I, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento al Pleno de este órgano legislativo la presente *INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE PRENSA FRENTE AL USO DEL PODER PÚBLICO*, conforme a la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La libertad de expresión y de prensa como pilares esenciales del Estado democrático de Derecho

La libertad de expresión constituye uno de los derechos fundamentales sobre los cuales descansa toda sociedad democrática. Su protección no sólo garantiza la posibilidad de que las personas manifiesten libremente sus ideas, opiniones e información, sino que además constituye un presupuesto indispensable para el ejercicio efectivo de otros derechos humanos, para la formación de una opinión pública libre y para la rendición de cuentas de quienes ejercen funciones públicas.¹

En el sistema constitucional mexicano, este derecho encuentra reconocimiento expreso en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales garantizan tanto la libre manifestación de las ideas como la libertad de difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio, prohibiendo toda forma de censura previa y estableciendo una protección reforzada para quienes participan en el debate público.²

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), 13 de noviembre de 1985, párrs. 30, 31 y 70.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6º y 7º.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 fortaleció significativamente este marco protector al incorporar el principio pro persona y otorgar rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano. A partir de dicha reforma, las autoridades nacionales se encuentran obligadas a interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de las personas.³

En este contexto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce en su artículo 13 el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, prohibiendo las restricciones indirectas que puedan afectar el ejercicio de este derecho mediante el abuso de controles oficiales o de cualquier otro mecanismo destinado a impedir la libre circulación de ideas.⁴

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente que la libertad de expresión posee una doble dimensión: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar libremente sus pensamientos, y una dimensión social o colectiva, mediante la cual la sociedad en su conjunto tiene derecho a recibir información plural, diversa y libre de interferencias indebidas. Esta doble dimensión convierte a la libertad de expresión en una condición indispensable para el funcionamiento de cualquier régimen democrático, pues únicamente una ciudadanía debidamente informada puede ejercer un control efectivo sobre el poder público.⁵

Dentro de esta protección reforzada ocupa un lugar particularmente relevante la libertad de prensa. Los medios de comunicación y quienes ejercen el periodismo cumplen una función esencial como intermediarios entre la sociedad y las instituciones públicas, al investigar, documentar y difundir información de interés público, vigilar el ejercicio del poder y facilitar el debate democrático. En consecuencia, las agresiones, intimidaciones o actos de estigmatización dirigidos

³ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º.

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, párrs. 30 a 34; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 108 a 116.

contra periodistas no sólo afectan derechos individuales, sino que repercuten directamente en el derecho colectivo de la sociedad a estar informada.⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido igualmente que la libertad de expresión adquiere una protección reforzada cuando versa sobre asuntos de interés público o sobre el desempeño de servidores públicos, debido a que el debate democrático exige un amplio margen para la crítica y el escrutinio ciudadano respecto del ejercicio del poder. En una democracia constitucional, las autoridades deben aceptar un mayor nivel de cuestionamiento por parte de la sociedad y de los medios de comunicación, precisamente porque su actuación se encuentra sometida al principio de máxima publicidad y al control ciudadano.⁷

En ese sentido, la libertad de expresión y la libertad de prensa no constituyen únicamente derechos individuales de quienes ejercen el periodismo, sino auténticas garantías institucionales indispensables para preservar el pluralismo político, la transparencia gubernamental, la deliberación pública y el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Cualquier actuación estatal que pueda generar un efecto inhibitor sobre el ejercicio periodístico compromete no sólo derechos fundamentales individuales, sino la calidad misma de la democracia constitucional.⁸

El deber reforzado de las personas servidoras públicas en el ejercicio de la libertad de expresión

La libertad de expresión constituye un derecho humano reconocido a todas las personas, incluidas aquellas que desempeñan funciones públicas. Sin embargo, el ejercicio de este derecho por parte de quienes ocupan cargos de autoridad presenta características particulares derivadas de la posición institucional que representan, del poder público que ejercen y de la influencia que sus manifestaciones pueden generar sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de terceros.

A diferencia de los particulares, las personas servidoras públicas intervienen en el debate público desde una posición de poder que les permite acceder a recursos materiales, humanos, financieros e institucionales de los que carece el resto de la

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, párrs. 207 a 210; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, 2012.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 1a. CCXV/2009, de rubro: "Libertad de expresión y derecho a la información. Su especial protección tratándose del debate sobre asuntos de interés público." Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, párrs. 112 a 116; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 1a. XLVII/2010, de rubro: "Libertad de expresión. Sus límites."

ciudadanía. Sus manifestaciones, especialmente cuando se emiten mediante canales oficiales de comunicación o utilizando recursos públicos, poseen una capacidad significativamente mayor para influir en la opinión pública, orientar el debate democrático e incluso afectar el ejercicio de derechos fundamentales de personas determinadas.⁹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, precisamente por esa posición de autoridad, las personas servidoras públicas asumen deberes especiales de prudencia y responsabilidad en el ejercicio de su libertad de expresión. Si bien conservan plenamente su derecho a participar en el debate democrático, dicho ejercicio debe realizarse de manera compatible con las obligaciones positivas que el Estado tiene de garantizar el libre ejercicio de la libertad de expresión y de prevenir cualquier forma de restricción indirecta a este derecho.¹⁰

En ese sentido, la jurisprudencia interamericana ha establecido que las declaraciones provenientes de altos funcionarios públicos pueden producir efectos particularmente intensos cuando se dirigen contra periodistas, medios de comunicación o personas que participan activamente en el debate público. Debido al peso institucional de quien las emite, tales expresiones pueden propiciar ambientes de hostilidad, desalentar investigaciones periodísticas, incentivar actos de violencia por parte de terceros o generar mecanismos indirectos de autocensura incompatibles con una sociedad democrática.¹¹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han reiterado igualmente que las autoridades tienen la obligación de contribuir a la creación de un ambiente favorable para el ejercicio libre e independiente del periodismo. Este deber implica abstenerse de realizar manifestaciones que puedan desacreditar sistemáticamente la labor periodística, fomentar la polarización contra determinados medios de comunicación o exponer a periodistas a situaciones de riesgo derivadas de su actividad profesional.¹²

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, Sentencia de 2 de mayo de 2008, párrs. 57 a 63.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009, párrs. 139 a 143.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009, párrs. 151 a 153.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.2/09, 30 de diciembre de 2009, págs. 136 a 143.

En el ámbito nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que quienes ejercen cargos públicos se encuentran sujetos a un mayor nivel de escrutinio ciudadano precisamente porque administran recursos públicos y toman decisiones que inciden directamente en la vida colectiva. Sin embargo, esa mayor exposición al debate democrático no autoriza a las autoridades a utilizar el poder institucional del Estado para inhibir la crítica o desacreditar a quienes ejercen legítimamente funciones de vigilancia y control social.¹³

En una democracia constitucional, el principio de rendición de cuentas exige que las autoridades respondan al escrutinio público mediante información objetiva, verificable y transparente, privilegiando el intercambio de argumentos sobre las descalificaciones personales. La fortaleza de las instituciones democráticas no depende de la ausencia de crítica, sino de la capacidad del poder público para responder a ella dentro del marco del respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.¹⁴

La utilización de conferencias oficiales, campañas institucionales, comunicados gubernamentales o cualquier otro mecanismo financiado con recursos públicos exige observar un estándar aún más estricto de actuación. En estos casos, la autoridad ya no interviene únicamente como participante del debate público, sino como representante del Estado, circunstancia que impone obligaciones adicionales derivadas de los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, máxima publicidad y respeto irrestricto a los derechos humanos.¹⁵

Por ello, el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos ha transitado de una protección individual de la libertad de expresión hacia la construcción de obligaciones positivas dirigidas a los Estados para garantizar un entorno libre de intimidaciones, hostigamientos o mecanismos indirectos de censura. Dentro de dichas obligaciones ocupa un lugar central el deber de las personas servidoras públicas de ejercer su comunicación institucional de manera compatible con la libertad de prensa y con el derecho de la sociedad a recibir información plural e independiente.¹⁶

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 1a. CCXV/2009, de rubro: "Libertad de expresión y derecho a la información. Su especial protección tratándose del debate sobre asuntos de interés público."

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párrs. 83 a 90.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafos séptimo y octavo; Ley General de Comunicación Social.

¹⁶ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Principios 9 y 11.

En consecuencia, el fortalecimiento del marco jurídico mexicano en materia de comunicación social no supone una restricción indebida a la libertad de expresión de las autoridades, sino el desarrollo legislativo de obligaciones constitucionales e internacionales ya existentes, orientadas a garantizar que el ejercicio del poder público sea compatible con la protección reforzada que merece la libertad de expresión en una sociedad democrática.¹⁷

La comunicación social gubernamental debe sujetarse a los estándares constitucionales e interamericanos de protección a la libertad de prensa

La comunicación social gubernamental constituye una función legítima del Estado orientada a garantizar que la población conozca las acciones, programas, políticas públicas y decisiones adoptadas por las instituciones. En un régimen democrático, la difusión de información oficial fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información, permitiendo que la ciudadanía participe de manera informada en los asuntos públicos.¹⁸

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce esta función al establecer, en el artículo 134, que la propaganda difundida por los entes públicos deberá tener carácter institucional y fines exclusivamente informativos, educativos o de orientación social. Asimismo, prohíbe expresamente que dicha comunicación incluya elementos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública, reafirmando que los recursos públicos sólo pueden destinarse al cumplimiento de finalidades constitucionalmente legítimas.¹⁹

La Ley General de Comunicación Social desarrolla este mandato constitucional mediante la regulación de la planeación, programación, contratación, difusión y evaluación de las campañas de comunicación institucional. Sin embargo, si bien el ordenamiento establece reglas relacionadas con el uso eficiente de los recursos públicos y la contratación de espacios publicitarios, actualmente no incorpora disposiciones expresas que regulen el contenido de la comunicación oficial desde la perspectiva de los derechos humanos y, particularmente, de la libertad de expresión y de prensa.²⁰

¹⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011, Pleno.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6º y 134; Ley General de Comunicación Social, artículos 2, 4 y 9.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafos séptimo y octavo.

²⁰ Ley General de Comunicación Social, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2018.

Esta ausencia normativa adquiere especial relevancia si se considera que las conferencias de prensa oficiales, los comunicados institucionales, las plataformas digitales gubernamentales y las redes sociales administradas por autoridades constituyen hoy mecanismos permanentes de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. Tales espacios poseen un alcance masivo y una capacidad de incidencia significativamente superior a la de cualquier medio privado, circunstancia que exige un estándar reforzado de responsabilidad institucional.²¹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el ejercicio del poder público no puede convertirse en un mecanismo indirecto para restringir la libertad de expresión. En consecuencia, cuando las autoridades utilizan recursos estatales para emitir mensajes oficiales, éstos deben orientarse exclusivamente al cumplimiento de fines constitucionalmente válidos y observar plenamente los principios de necesidad, proporcionalidad y respeto a los derechos humanos.²²

El derecho internacional de los derechos humanos distingue claramente entre el legítimo ejercicio del derecho de réplica por parte de las autoridades y el uso del aparato institucional del Estado para desacreditar sistemáticamente a periodistas, medios de comunicación o personas que participan en el debate público. Mientras el primero constituye una manifestación legítima de la libertad de expresión, el segundo puede traducirse en una forma de restricción indirecta incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando genera efectos inhibitorios sobre el ejercicio periodístico.²³

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la utilización de recursos públicos para emitir mensajes estigmatizantes contra periodistas resulta incompatible con la obligación estatal de garantizar un entorno seguro para el ejercicio del periodismo. En diversos informes ha destacado que las personas servidoras públicas deben privilegiar un discurso respetuoso de los derechos humanos, particularmente cuando se dirigen a medios de comunicación o personas periodistas que realizan investigaciones relacionadas con asuntos de interés público.²⁴

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 61/2019 y acumuladas, en la que se analizan los alcances constitucionales de la comunicación social gubernamental.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009, párrs. 139 a 143; Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009, párrs. 151 a 153.

²³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, párrs. 39 a 56.

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.2/09, págs. 136 a 143.

En el mismo sentido, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la UNESCO han reconocido que los ataques provenientes de autoridades públicas generan un efecto especialmente nocivo debido a la posición institucional desde la cual se emiten. Las descalificaciones oficiales pueden propiciar campañas de hostigamiento, incentivar agresiones por parte de terceros o provocar fenómenos de autocensura incompatibles con una sociedad democrática basada en el libre intercambio de ideas.²⁵

Por ello, la comunicación social gubernamental no puede analizarse únicamente como un instrumento administrativo de difusión institucional. Constituye, al mismo tiempo, un espacio de ejercicio del poder público sujeto a límites constitucionales y convencionales que buscan garantizar el respeto a los derechos fundamentales de todas las personas. En consecuencia, el diseño legislativo de la comunicación social debe incorporar expresamente los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, libertad de prensa y protección del debate democrático.

La presente iniciativa parte precisamente de esa premisa. No pretende restringir la facultad del Estado para informar a la ciudadanía ni limitar el intercambio democrático de ideas, sino asegurar que el ejercicio de la comunicación institucional se realice conforme a los principios constitucionales que rigen el uso de los recursos públicos y a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.²⁶

La incorporación expresa de estos principios en la Ley General de Comunicación Social permitirá fortalecer la seguridad jurídica, dotar de mayor certeza a la actuación de las autoridades y garantizar que la comunicación institucional continúe siendo un instrumento al servicio de la sociedad, y no un mecanismo susceptible de afectar el libre ejercicio del periodismo o el derecho colectivo de acceso a información plural, independiente y libre de presiones indebidas.²⁷

Los estándares interamericanos frente a los discursos estigmatizantes emitidos desde el poder público y la necesidad de adecuar la legislación nacional

²⁵ Organización de las Naciones Unidas, Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad (2012); UNESCO, *The Chilling: Global Trends in Online Violence against Women Journalists* (2021).

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 6º, 7º y 134; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004.

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial respecto de la especial responsabilidad que tienen las personas servidoras públicas cuando ejercen su libertad de expresión desde posiciones de poder. A diferencia de las manifestaciones realizadas por particulares, las expresiones emitidas por quienes representan al Estado poseen un impacto institucional que puede influir significativamente en el ejercicio de los derechos fundamentales de otras personas, particularmente cuando se dirigen contra periodistas, medios de comunicación o actores que participan en el debate público.²⁸

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados no sólo deben abstenerse de restringir ilegítimamente la libertad de expresión, sino que además tienen la obligación positiva de generar un ambiente propicio para el ejercicio libre e independiente del periodismo. Dicho deber implica prevenir cualquier actuación estatal que pueda generar intimidación, hostigamiento, autocensura o violencia contra quienes ejercen actividades informativas.²⁹

En los casos *Ríos y otros vs. Venezuela* y *Perozo y otros vs. Venezuela*, la Corte Interamericana analizó el impacto que pueden producir los discursos provenientes de altas autoridades del Estado cuando contienen descalificaciones sistemáticas contra periodistas y medios de comunicación. En ambas sentencias concluyó que este tipo de expresiones, emitidas desde posiciones de poder, pueden contribuir a generar un ambiente de hostilidad que favorezca agresiones posteriores o inhiba el ejercicio de la libertad de prensa, aun cuando por sí mismas no constituyan actos materiales de violencia.³⁰

La Corte destacó que las personas servidoras públicas tienen una responsabilidad especial derivada del cargo que desempeñan, por lo que sus declaraciones deben formularse con la prudencia necesaria para evitar que sean interpretadas como mecanismos de intimidación o de deslegitimación del trabajo periodístico. El uso del aparato estatal para desacreditar a periodistas resulta particularmente delicado debido a la influencia que las autoridades ejercen sobre amplios sectores de la población y sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.³¹

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Ríos y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009, párrs. 105 a 143.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Perozo y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009, párrs. 116 a 153.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Ríos y otros vs. Venezuela*, párrs. 139 a 143; Caso *Perozo y otros vs. Venezuela*, párrs. 151 a 153.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Ríos y otros vs. Venezuela*, párrs. 139 a 143.

En desarrollo de estos criterios, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ha reiterado que el discurso oficial debe contribuir a fortalecer el pluralismo democrático y nunca utilizarse para promover campañas de descrédito contra quienes ejercen la labor periodística. La Relatoría ha sostenido que los funcionarios públicos deben abstenerse de emplear expresiones que puedan fomentar un clima de intolerancia o incrementar los riesgos que enfrentan periodistas y medios de comunicación por razón de su actividad profesional.³²

En su Informe Anual 2024, la Relatoría Especial expresó preocupación por diversos pronunciamientos realizados desde espacios oficiales de comunicación en México, particularmente por la utilización de secciones institucionales destinadas a desacreditar públicamente contenidos periodísticos y a señalar de manera individualizada a periodistas y medios de comunicación. En dicho informe recomendó al Estado mexicano revisar estas prácticas y eliminar aquellos mecanismos oficiales que pudieran favorecer procesos de estigmatización incompatibles con los estándares interamericanos de protección a la libertad de expresión.³³

La preocupación manifestada por la Relatoría Especial no constituye un pronunciamiento aislado, sino la aplicación concreta de criterios desarrollados durante décadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El eje central de dichos estándares consiste en reconocer que el poder comunicativo del Estado debe ejercerse con un deber reforzado de responsabilidad, precisamente porque las expresiones provenientes de las autoridades poseen un alcance institucional significativamente mayor al de cualquier otro participante del debate público.³⁴

Debe enfatizarse que estos estándares internacionales no prohíben que las autoridades respondan a cuestionamientos formulados por la prensa, aclaren información inexacta o participen activamente en la discusión pública. Lo que proscriben es el uso del poder institucional para promover narrativas oficiales dirigidas a desacreditar sistemáticamente a periodistas o medios de comunicación

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.2/09, págs. 136 a 143.

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual 2024, capítulo correspondiente a México, en el que se analizan las preocupaciones relativas al uso de espacios oficiales de comunicación y se recomienda revisar mecanismos institucionales susceptibles de generar estigmatización contra periodistas.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, párrs. 69 y 70; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Principios 9 y 11.

mediante expresiones que puedan traducirse en formas indirectas de presión, intimidación o inhibición del ejercicio periodístico.³⁵

México, como Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sujeto a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, se encuentra obligado a armonizar su legislación interna con estos estándares internacionales. La obligación prevista en el artículo 2 de la Convención Americana exige precisamente adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en dicho instrumento internacional, particularmente cuando la evolución jurisprudencial evidencia la existencia de nuevos deberes estatales en materia de protección de los derechos humanos.³⁶

En consecuencia, resulta jurídicamente procedente incorporar de manera expresa estos principios en la Ley General de Comunicación Social, con el propósito de dotar de certeza normativa al ejercicio de la comunicación institucional del Estado y asegurar que toda actuación oficial observe plenamente los estándares constitucionales e interamericanos de protección a la libertad de expresión y de prensa. La presente iniciativa responde precisamente a esa finalidad: fortalecer el marco jurídico mexicano mediante la incorporación legislativa de obligaciones internacionales que ya forman parte del derecho aplicable al Estado mexicano.³⁷

Necesidad de fortalecer la ley general de comunicación social para incorporar estándares de protección a la libertad de prensa

El Estado mexicano cuenta actualmente con un marco jurídico que regula la comunicación social gubernamental desde una perspectiva predominantemente administrativa y presupuestal. La Ley General de Comunicación Social establece reglas para la planeación, programación, contratación, autorización, difusión y evaluación de las campañas institucionales, así como principios relacionados con la eficiencia en el ejercicio del gasto público. Sin embargo, dicho ordenamiento no incorpora de manera expresa obligaciones específicas dirigidas a garantizar que la comunicación oficial sea compatible con los estándares constitucionales e internacionales en materia de libertad de expresión y libertad de prensa.³⁸

³⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, Sentencia de 2 de mayo de 2008, párrs. 57 a 63.

³⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 6º, 7º y 133; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párrs. 193 a 195.

³⁸ Ley General de Comunicación Social, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2018.

La evolución del derecho internacional de los derechos humanos demuestra que la protección de la libertad de expresión no se agota en la prohibición de la censura previa o en la tutela frente a sanciones penales o civiles indebidas. Actualmente existe un consenso ampliamente desarrollado respecto de la obligación de los Estados de prevenir también aquellas formas indirectas de restricción que, sin impedir formalmente la publicación de información, generan condiciones de intimidación, hostigamiento o autocensura incompatibles con una sociedad democrática.³⁹

En este contexto, la legislación mexicana presenta un área de oportunidad. Si bien el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y fines exclusivamente informativos, educativos o de orientación social, dicho mandato constitucional puede fortalecerse mediante disposiciones legales que desarrollen expresamente el deber de respeto a la libertad de expresión y a la labor periodística durante el ejercicio de la comunicación oficial del Estado.⁴⁰

No se trata de crear nuevas limitaciones a la actuación gubernamental, sino de desarrollar legislativamente obligaciones que ya derivan de la Constitución, de los tratados internacionales y de la jurisprudencia nacional e interamericana. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que los derechos humanos deben interpretarse conforme al principio de progresividad, lo cual implica que el legislador tiene la obligación de ampliar y perfeccionar los mecanismos destinados a garantizar su protección efectiva.⁴¹

De igual forma, el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos impone a los Estados Parte el deber de adoptar las medidas legislativas o de otra naturaleza que resulten necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos por dicho instrumento internacional. Esta disposición constituye uno de los fundamentos del denominado control de convencionalidad, conforme al cual las autoridades nacionales deben armonizar permanentemente el derecho interno con la evolución de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.⁴²

³⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, párrafos 33, 34 y 55.

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafos séptimo y octavo.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011; Tesis P./J. 20/2014 (10a.), relativa al principio pro persona y al parámetro de regularidad constitucional.

⁴² Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 2; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 124; Caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párrs. 193 a 195.

La experiencia comparada demuestra que diversos Estados han transitado hacia modelos de comunicación institucional sustentados en principios de neutralidad, objetividad, transparencia y respeto al pluralismo democrático. La tendencia contemporánea consiste en reconocer que la comunicación oficial debe orientarse exclusivamente a satisfacer necesidades de información pública y no a influir indebidamente en el debate democrático mediante el uso del poder comunicativo del Estado.⁴³

En ese sentido, resulta jurídicamente conveniente incorporar dentro de la Ley General de Comunicación Social un capítulo específico que establezca principios rectores para toda comunicación institucional emitida por los entes públicos. Entre dichos principios destacan el respeto irrestricto a la libertad de expresión, la prohibición de utilizar recursos públicos para desacreditar a periodistas o medios de comunicación, la obligación de privilegiar información objetiva y verificable, así como el deber de abstenerse de emitir expresiones institucionales que puedan generar efectos intimidatorios o inhibitorios sobre el ejercicio periodístico.⁴⁴

La incorporación de estos principios no limita el derecho de las autoridades a informar, responder críticas o participar en el debate público. Por el contrario, fortalece la legitimidad de la comunicación gubernamental al establecer parámetros claros que distinguen entre el ejercicio legítimo de la función informativa del Estado y aquellas prácticas que pudieran resultar incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales.

Asimismo, una regulación expresa contribuirá a otorgar mayor certeza jurídica tanto a las instituciones públicas como a las personas servidoras públicas encargadas de la comunicación social, al establecer reglas objetivas sobre el contenido constitucionalmente permitido de los mensajes institucionales financiados con recursos públicos. Ello reducirá espacios de discrecionalidad y favorecerá una cultura institucional basada en el respeto al pluralismo democrático y a la libertad de prensa.⁴⁵

Finalmente, esta reforma representa una manifestación del principio de progresividad previsto en el artículo 1º constitucional. La protección de los derechos

⁴³ Consejo de Europa, Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance; Comisión de Venecia, Report on the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes, CDL-AD(2013)033.

⁴⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.2/09; Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Principios 9 y 11.

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6º, 7º y 134; Ley General de Comunicación Social.

humanos exige que el orden jurídico evolucione conforme lo hacen los estándares nacionales e internacionales. Incorporar expresamente estos criterios en la Ley General de Comunicación Social permitirá fortalecer el marco jurídico mexicano, prevenir conflictos futuros y consolidar una comunicación institucional compatible con los principios que caracterizan a un Estado democrático y constitucional de Derecho.⁴⁶

La protección reforzada de la libertad de prensa como garantía del derecho colectivo a la información y del control democrático del poder

La libertad de prensa constituye una manifestación especializada de la libertad de expresión cuya protección trasciende los intereses individuales de quienes ejercen el periodismo. En una democracia constitucional, la actividad periodística representa uno de los principales mecanismos de vigilancia del ejercicio del poder público, al permitir que la sociedad conozca información de interés público, supervise la actuación de las autoridades y participe de manera informada en la deliberación democrática.⁴⁷

A diferencia de otros derechos fundamentales cuyo ejercicio produce efectos predominantemente individuales, la libertad de prensa posee una dimensión eminentemente colectiva. Cada investigación periodística, reportaje, entrevista o trabajo de difusión informativa no sólo satisface el derecho del periodista a expresar ideas o comunicar hechos, sino también el derecho de toda la sociedad a recibir información plural, independiente y libre de interferencias indebidas.⁴⁸

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que una prensa libre constituye uno de los instrumentos más eficaces para evitar abusos de poder y fortalecer la transparencia gubernamental. En la Opinión Consultiva OC-5/85 sostuvo que una sociedad que no se encuentra suficientemente informada carece de los elementos indispensables para ejercer plenamente sus libertades democráticas, razón por la cual cualquier restricción al libre flujo de información afecta directamente el funcionamiento del sistema democrático.⁴⁹

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 61/2019 y acumuladas.

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, 13 de noviembre de 1985, párrs. 30, 31 y 70.

⁴⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, párrs. 69 y 70.

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la libertad de expresión adquiere su máxima protección cuando versa sobre asuntos de interés público o sobre el desempeño de personas servidoras públicas. Ello obedece a que el debate abierto sobre la actuación gubernamental constituye un componente esencial del principio democrático y de la rendición de cuentas que caracteriza al Estado constitucional contemporáneo.⁵⁰

Precisamente por esa razón, el periodismo de investigación merece una tutela especialmente intensa. Las investigaciones relacionadas con corrupción, uso de recursos públicos, seguridad pública, procuración de justicia, violaciones a derechos humanos o desempeño institucional constituyen herramientas fundamentales para el fortalecimiento de la democracia. Limitar directa o indirectamente dichas actividades afecta simultáneamente el derecho de la sociedad a conocer información relevante para la formación de una opinión pública libre.⁵¹

Diversos organismos internacionales han advertido que uno de los principales riesgos contemporáneos para el ejercicio periodístico no proviene únicamente de mecanismos formales de censura, sino de prácticas estatales que generan ambientes adversos para el ejercicio profesional de la prensa. Las campañas de desprestigio, la utilización del discurso oficial para desacreditar periodistas, la difusión sistemática de calificativos despectivos desde posiciones de poder y otras formas de estigmatización institucional pueden producir efectos inhibitorios equivalentes a restricciones indirectas de la libertad de expresión.⁵²

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que estas prácticas resultan especialmente preocupantes en contextos donde periodistas enfrentan elevados índices de violencia, amenazas o impunidad. En tales escenarios, las expresiones provenientes de autoridades adquieren un peso institucional que puede incrementar los riesgos existentes o desalentar la realización de investigaciones periodísticas sobre asuntos de interés público.⁵³

⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 1a. CCXV/2009, de rubro: "Libertad de expresión y derecho a la información. Su especial protección tratándose del debate sobre asuntos de interés público."

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, párrs. 112 a 116; Caso Kimel vs. Argentina, Sentencia de 2 de mayo de 2008, párrs. 57 a 63.

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.2/09; Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Principios 9 y 11.

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual 2024, capítulo correspondiente a México.

México enfrenta desde hace varios años importantes desafíos en materia de protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Diversos informes nacionales e internacionales han documentado la persistencia de agresiones, amenazas y actos de violencia contra quienes ejercen labores informativas, situación que impone al Estado un deber reforzado de prevención y protección. Dicho deber comprende no sólo la investigación y sanción de agresiones materiales, sino también la adopción de políticas públicas orientadas a fortalecer un entorno institucional favorable al ejercicio libre e independiente del periodismo.⁵⁴

En este contexto, resulta indispensable que la comunicación oficial emitida por los poderes públicos contribuya a consolidar un ambiente de respeto hacia la labor periodística y al reconocimiento de la función social que desempeñan los medios de comunicación en una sociedad democrática. La crítica institucional a la información difundida por periodistas debe realizarse mediante argumentos verificables, datos objetivos y mecanismos compatibles con el pluralismo democrático, evitando expresiones que puedan interpretarse como formas de intimidación, deslegitimación o descalificación personal.⁵⁵

La presente iniciativa busca precisamente fortalecer esa dimensión institucional de la libertad de prensa. Al incorporar expresamente en la Ley General de Comunicación Social el deber de respeto a la actividad periodística durante el ejercicio de la comunicación oficial, se fortalece simultáneamente el derecho colectivo de acceso a la información, la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y el funcionamiento del sistema democrático previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.⁵⁶

La armonización de la legislación nacional con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión y protección del periodismo

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 transformó de manera sustancial el sistema jurídico mexicano al establecer un nuevo paradigma de interpretación y protección de los derechos fundamentales. A partir de dicha reforma, todas las autoridades del Estado mexicano tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos

⁵⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diagnóstico sobre la situación de personas periodistas en México; UNESCO, Observatory of Killed Journalists; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2024.

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009, párrs. 151 a 153; Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009, párrs. 139 a 143.

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 6º, 7º y 134; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13.

conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como interpretar las normas de la manera que otorgue la protección más amplia a las personas.⁵⁷

Este nuevo modelo constitucional implica que la actividad legislativa no puede limitarse únicamente a reproducir el contenido formal de la Constitución, sino que debe incorporar de manera progresiva los estándares desarrollados por los órganos internacionales encargados de interpretar los tratados de derechos humanos de los que México es parte. La función del legislador consiste también en adecuar el derecho interno a la evolución del derecho internacional, fortaleciendo permanentemente los mecanismos de protección de los derechos fundamentales.⁵⁸

En este sentido, el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento internacional. Esta obligación convencional no se satisface únicamente con la ausencia de normas restrictivas, sino también mediante la expedición de disposiciones que permitan prevenir violaciones a los derechos humanos y garantizar su ejercicio efectivo.⁵⁹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado este deber a través de la doctrina del control de convencionalidad. Conforme a dicho criterio, todas las autoridades nacionales, incluidas las legislativas, deben verificar que el orden jurídico interno resulte compatible con la Convención Americana y con la interpretación que de ella ha realizado el propio tribunal interamericano. Esta obligación adquiere particular relevancia cuando la evolución jurisprudencial evidencia nuevas formas de protección frente a riesgos contemporáneos para el ejercicio de los derechos fundamentales.⁶⁰

En materia de libertad de expresión, la evolución del Sistema Interamericano ha sido especialmente significativa. Mientras que inicialmente la protección se centró en evitar mecanismos de censura directa, la jurisprudencia posterior ha identificado

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º; Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011; Tesis P./J. 20/2014 (10a.), relativa al parámetro de regularidad constitucional y al principio pro persona.

⁵⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 2.

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 124; Caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párrs. 193 a 195; Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 225.

nuevas formas de restricción indirecta derivadas del ejercicio del poder público, entre ellas el uso de discursos oficiales estigmatizantes, la utilización de recursos estatales para desacreditar periodistas y la generación de ambientes institucionales adversos para el ejercicio del periodismo independiente.⁶¹

La legislación mexicana aún no incorpora de manera expresa estos desarrollos jurisprudenciales dentro del marco normativo que regula la comunicación social gubernamental. Si bien los principios constitucionales permiten interpretar la actuación estatal conforme a los derechos humanos, la ausencia de disposiciones legales específicas puede generar incertidumbre respecto del alcance de las obligaciones que deben observar las autoridades cuando utilizan canales oficiales de comunicación financiados con recursos públicos.⁶²

Precisamente por ello, la presente iniciativa propone incorporar en la Ley General de Comunicación Social principios expresos derivados del derecho internacional de los derechos humanos, dotando de certeza normativa tanto a las instituciones públicas como a la ciudadanía respecto de los límites constitucionales que rigen la comunicación institucional del Estado. Esta técnica legislativa responde a una tendencia consolidada en el derecho comparado, consistente en desarrollar mediante legislación ordinaria los principios contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.⁶³

Debe destacarse que la armonización legislativa propuesta no introduce restricciones incompatibles con la libertad de expresión de las personas servidoras públicas. Por el contrario, reconoce plenamente su derecho a informar, comunicar políticas públicas, responder cuestionamientos y participar en el debate democrático. Lo que establece es que el ejercicio de dichas facultades deberá realizarse con pleno respeto a los derechos fundamentales de terceros y conforme al deber reforzado de responsabilidad que deriva del ejercicio de funciones públicas y del uso de recursos estatales.⁶⁴

Asimismo, la incorporación de estos estándares fortalecerá el principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 constitucional, al proporcionar reglas claras y

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros vs. Venezuela; Caso Perozo y otros vs. Venezuela; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión.

⁶² Ley General de Comunicación Social; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6º, 7º y 134.

⁶³ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión; Consejo de Europa, Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance.

⁶⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, Sentencia de 2 de mayo de 2008, párrs. 57 a 63.

objetivas para orientar la actuación de las unidades de comunicación social de los distintos órdenes de gobierno. Ello permitirá prevenir posibles vulneraciones a derechos fundamentales antes de que éstas se materialicen, favoreciendo una cultura institucional basada en el respeto al pluralismo, la objetividad y la libertad de prensa.⁶⁵

En consecuencia, la reforma propuesta constituye una medida legislativa compatible con el principio de progresividad de los derechos humanos, con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano y con el mandato constitucional de garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de expresión. Su aprobación permitirá fortalecer el marco jurídico nacional mediante la incorporación expresa de estándares internacionales cuya observancia ya resulta exigible para todas las autoridades mexicanas.⁶⁶

Justificación constitucional y convencional de la reforma a la ley general de comunicación social

La presente iniciativa tiene como finalidad fortalecer el marco jurídico mexicano mediante la incorporación expresa de estándares constitucionales e interamericanos aplicables al ejercicio de la comunicación social gubernamental. No pretende limitar el derecho de las autoridades a informar a la ciudadanía ni restringir el debate democrático, sino desarrollar legislativamente las obligaciones que derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, particularmente respecto del deber estatal de proteger la libertad de expresión y la libertad de prensa.⁶⁷

En un Estado constitucional de Derecho, el ejercicio del poder público no se encuentra exento de límites. Toda actuación gubernamental debe sujetarse al principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como a los principios de imparcialidad, objetividad, transparencia, máxima publicidad y respeto a los derechos humanos que rigen el desempeño de las instituciones públicas. Cuando la autoridad utiliza recursos públicos para comunicar información oficial, dicha actividad deja de ser un ejercicio estrictamente individual de libertad

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14, 16 y 134.

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 61/2019 y acumuladas.

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 6º, 7º y 134; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13.

de expresión para convertirse en una manifestación institucional del Estado, sometida a un régimen jurídico reforzado de responsabilidad.⁶⁸

El artículo 134 de la Constitución establece que la propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y fines exclusivamente informativos, educativos o de orientación social. Esta disposición refleja la voluntad del Constituyente Permanente de impedir que los recursos públicos sean utilizados con fines distintos al interés general. No obstante, el desarrollo legislativo vigente se concentra fundamentalmente en aspectos administrativos relacionados con la contratación, programación y difusión de campañas, sin incorporar reglas específicas sobre el respeto a los derechos humanos durante la comunicación institucional.⁶⁹

Esta ausencia normativa resulta particularmente relevante frente a la evolución del derecho internacional de los derechos humanos. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el uso del aparato estatal para desacreditar periodistas o medios de comunicación puede constituir una forma indirecta de afectación a la libertad de expresión cuando genera ambientes de hostilidad, inhibición o autocensura incompatibles con una sociedad democrática. En consecuencia, los Estados tienen el deber de adoptar medidas preventivas destinadas a evitar que el poder público sea utilizado de manera contraria a los principios que protegen el libre debate democrático.⁷⁰

La incorporación de estas obligaciones dentro de la Ley General de Comunicación Social constituye una medida legislativa idónea para garantizar el cumplimiento de los artículos 1º, 6º, 7º y 134 de la Constitución, así como de los artículos 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lejos de restringir facultades gubernamentales, la reforma fortalece la certeza jurídica al definir con claridad los principios que deben orientar toda comunicación institucional financiada con recursos públicos.⁷¹

Debe destacarse que el contenido de la presente iniciativa se encuentra plenamente alineado con el principio de progresividad previsto por el artículo 1º constitucional. Dicho principio impone a todas las autoridades la obligación de ampliar

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14, 16 y 134; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 61/2019 y acumuladas.

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134; Ley General de Comunicación Social, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2018.

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009; Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual 2024.

⁷¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 6º, 7º y 134.

gradualmente la protección de los derechos humanos y de abstenerse de adoptar medidas regresivas. La incorporación expresa de estándares internacionales dentro de la legislación ordinaria constituye precisamente una manifestación del desarrollo progresivo del orden jurídico mexicano.⁷²

Asimismo, la propuesta fortalece el principio democrático previsto en la Constitución. Una democracia constitucional requiere instituciones abiertas al escrutinio público, medios de comunicación independientes y un ambiente en el que periodistas, investigadoras, investigadores y personas defensoras de derechos humanos puedan desempeñar sus actividades sin presiones derivadas del ejercicio del poder estatal. La confianza ciudadana en las instituciones se fortalece cuando la comunicación oficial se sustenta en información verificable, objetividad y respeto al pluralismo, evitando expresiones que puedan interpretarse como mecanismos de intimidación o descalificación institucional.⁷³

Desde una perspectiva de técnica legislativa, la reforma propuesta no crea un nuevo régimen sancionatorio ni modifica el contenido esencial de la libertad de expresión de las personas servidoras públicas. Su finalidad consiste en establecer principios rectores que orienten la actuación de todas las dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno cuando ejerzan funciones de comunicación institucional. Se trata, por tanto, de una regulación preventiva, compatible con el principio de mínima intervención legislativa y con el respeto al ámbito competencial de las autoridades administrativas.⁷⁴

La presente iniciativa también contribuye al fortalecimiento del Estado de Derecho al proporcionar parámetros objetivos para evaluar la actuación de las instituciones públicas en materia de comunicación social. La existencia de reglas claras favorece la seguridad jurídica, previene conflictos interpretativos y facilita el cumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de las autoridades encargadas del diseño y ejecución de estrategias de comunicación institucional.⁷⁵

En suma, la reforma propuesta constituye una respuesta legislativa congruente con la evolución del constitucionalismo contemporáneo y del derecho internacional de

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011; Tesis P./J. 20/2014 (10a.).

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85; Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

⁷⁴ Ley General de Comunicación Social; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134.

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14, 16 y 134; Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

los derechos humanos. Su aprobación permitirá consolidar un modelo de comunicación social gubernamental compatible con la libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho colectivo a la información y los principios democráticos que sustentan el orden constitucional mexicano, fortaleciendo al mismo tiempo la legitimidad institucional del Estado y la confianza de la ciudadanía en sus autoridades.⁷⁶

Derecho comparado y tendencias internacionales en la regulación de la comunicación institucional del Estado

La evolución del derecho comparado demuestra que las democracias constitucionales contemporáneas han transitado hacia modelos de comunicación gubernamental sustentados en los principios de objetividad, neutralidad, transparencia y respeto irrestricto a los derechos fundamentales. Si bien los distintos ordenamientos jurídicos reconocen el derecho de las autoridades a informar a la ciudadanía sobre las acciones de gobierno, también establecen límites claros para evitar que el aparato estatal sea utilizado como un instrumento de presión, propaganda personalizada o afectación al libre debate democrático.

En el ámbito europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y que la protección de la prensa adquiere una importancia particular debido a la función de vigilancia pública que desempeñan los medios de comunicación. Conforme a su jurisprudencia, el Estado debe abstenerse no sólo de censurar la información, sino también de adoptar prácticas que puedan desalentar el ejercicio independiente del periodismo o afectar el pluralismo informativo.⁷⁷

El Consejo de Europa ha recomendado a sus Estados miembros que la comunicación institucional se rija por criterios de imparcialidad, veracidad, transparencia y servicio público, evitando que los recursos estatales sean utilizados para influir indebidamente en el debate político o para desacreditar a personas críticas del poder. Estas recomendaciones responden al entendimiento de que la

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 6º, 7º y 134; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de 24 de febrero de 2011.

⁷⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Handyside vs. Reino Unido, Sentencia de 7 de diciembre de 1976; Lingens vs. Austria, Sentencia de 8 de julio de 1986; Bladet Tromsø y Stensaas vs. Noruega, Sentencia de 20 de mayo de 1999.

legitimidad de la comunicación oficial depende de su capacidad para generar confianza ciudadana mediante información objetiva y verificable.⁷⁸

Por su parte, la Comisión de Venecia ha advertido que el uso indebido de recursos administrativos y de los mecanismos oficiales de comunicación puede generar ventajas institucionales incompatibles con los principios democráticos y con la igualdad que debe prevalecer dentro del debate público. En consecuencia, ha recomendado que los Estados establezcan reglas claras destinadas a impedir que el poder público utilice sus instrumentos de comunicación para fines ajenos al interés general.⁷⁹

En el continente americano, diversos países han fortalecido progresivamente sus marcos regulatorios en materia de publicidad oficial y comunicación gubernamental, incorporando principios de transparencia, rendición de cuentas, eficiencia en el uso de recursos públicos y respeto a la libertad de expresión. Aunque los modelos normativos presentan diferencias derivadas de cada sistema constitucional, existe un elemento común: reconocer que la comunicación institucional debe responder al interés público y no convertirse en un mecanismo de presión sobre quienes ejercen funciones de vigilancia democrática.⁸⁰

La Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión y para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, ha insistido en que los Estados deben adoptar medidas legislativas y administrativas orientadas a garantizar un entorno seguro para el ejercicio del periodismo. Entre dichas medidas destaca la obligación de evitar discursos oficiales que puedan contribuir a procesos de estigmatización, hostilidad o violencia contra periodistas y medios de comunicación.⁸¹

La UNESCO también ha documentado que uno de los factores que incrementan la vulnerabilidad de periodistas consiste en la normalización de discursos provenientes de autoridades que desacreditan sistemáticamente su labor profesional. En diversos informes ha señalado que este tipo de expresiones puede generar un ambiente de

⁷⁸ Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recommendation CM/Rec(2012)1 on Public Service Media Governance; Recommendation CM/Rec(2007)15 on Measures concerning Media Coverage of Election Campaigns.

⁷⁹ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Report on the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes, CDL-AD(2013)033.

⁸⁰ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión.

⁸¹ Organización de las Naciones Unidas, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, diversos informes temáticos; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 33/2, Safety of Journalists.

permisividad frente a agresiones posteriores y favorecer fenómenos de autocensura incompatibles con una democracia pluralista.⁸²

La presente iniciativa se inscribe dentro de esta tendencia internacional. Su propósito no consiste en importar modelos extranjeros de manera acrítica, sino incorporar al orden jurídico mexicano aquellos principios que resultan compatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano. La regulación propuesta responde a estándares ampliamente consolidados dentro del derecho internacional de los derechos humanos y fortalece el cumplimiento de los compromisos convencionales de nuestro país.⁸³

Debe destacarse que el reconocimiento legislativo de estos principios no representa una innovación aislada, sino una evolución natural del sistema jurídico mexicano. La reforma constitucional de 2011 consolidó un modelo abierto al derecho internacional de los derechos humanos, permitiendo que la legislación ordinaria incorpore progresivamente los criterios desarrollados por los órganos internacionales especializados. En consecuencia, la adecuación de la Ley General de Comunicación Social constituye una manifestación congruente del proceso de constitucionalización y convencionalización del derecho mexicano.⁸⁴

En suma, el derecho comparado confirma que las democracias más consolidadas han optado por fortalecer jurídicamente la comunicación institucional mediante principios orientados a proteger el pluralismo, la libertad de prensa y la objetividad del discurso oficial. México no debe permanecer ajeno a esta evolución. La presente reforma representa una oportunidad para consolidar un modelo de comunicación pública respetuoso de los derechos humanos, compatible con los estándares internacionales y acorde con las exigencias propias de un Estado democrático y constitucional de Derecho.⁸⁵

Impacto jurídico, social e institucional de la reforma propuesta

La presente iniciativa tiene como propósito consolidar un modelo de comunicación social gubernamental plenamente compatible con los principios del Estado

⁸² UNESCO, Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad (2012); UNESCO, *The Chilling: Global Trends in Online Violence against Women Journalists* (2021).

⁸³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º.

⁸⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párrs. 193 a 195.

⁸⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 6º, 7º y 134; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 13; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85.

constitucional y democrático de Derecho. Su aprobación permitirá fortalecer la protección de la libertad de expresión y de la libertad de prensa mediante la incorporación expresa de estándares constitucionales e internacionales que actualmente forman parte del parámetro de regularidad constitucional aplicable en México, pero que aún no se encuentran desarrollados de manera específica dentro de la Ley General de Comunicación Social.

Desde una perspectiva constitucional, la reforma fortalecerá la eficacia normativa de los artículos 1º, 6º, 7º y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El reconocimiento legislativo del deber de respeto a la libertad de prensa durante el ejercicio de la comunicación institucional permitirá que las autoridades cuenten con parámetros jurídicos claros para orientar sus actuaciones, favoreciendo una interpretación uniforme del marco constitucional aplicable a la comunicación oficial.

Asimismo, la iniciativa contribuirá al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos exige a los Estados adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en dicho instrumento. La incorporación de los estándares desarrollados por la Corte y la Comisión Interamericanas representa, en consecuencia, una manifestación concreta del cumplimiento de los compromisos convencionales adquiridos por México ante la comunidad internacional.

Desde el punto de vista institucional, la reforma fortalecerá la legitimidad de la comunicación gubernamental. La confianza ciudadana en las instituciones públicas depende, en buena medida, de que la información oficial sea percibida como objetiva, verificable, imparcial y orientada exclusivamente al interés público. La existencia de reglas claras respecto del contenido de la comunicación institucional contribuirá a fortalecer la credibilidad de los mensajes emitidos por las autoridades y a consolidar una relación de mayor confianza entre el Estado y la sociedad.

La iniciativa también favorecerá el fortalecimiento del periodismo como institución esencial para la democracia. Al establecer expresamente que la comunicación social gubernamental deberá ejercerse con pleno respeto a la libertad de prensa y sin recurrir a mecanismos institucionales de estigmatización, se contribuirá a generar condiciones más favorables para el ejercicio independiente de la actividad periodística y para el libre flujo de información de interés público. Ello beneficiará no únicamente a quienes ejercen el periodismo, sino al conjunto de la sociedad, titular del derecho colectivo a recibir información plural y oportuna.

Debe destacarse que la propuesta no implica la creación de nuevos órganos administrativos, estructuras burocráticas, programas presupuestarios o cargas económicas adicionales para el Estado mexicano. La reforma se limita a incorporar principios rectores dentro de un ordenamiento jurídico vigente, por lo que su implementación podrá realizarse mediante la adecuación de los lineamientos internos de comunicación social existentes en los distintos poderes y órdenes de gobierno. En consecuencia, la iniciativa no genera impacto presupuestario significativo ni compromete recursos públicos adicionales.

Igualmente, la reforma fortalece el principio de prevención en materia de derechos humanos. La experiencia nacional e internacional demuestra que resulta más eficaz establecer reglas claras para orientar la actuación de las autoridades que reparar posteriormente las afectaciones derivadas de prácticas incompatibles con la libertad de expresión. La regulación propuesta busca precisamente evitar que se generen escenarios susceptibles de producir efectos inhibitorios sobre el ejercicio periodístico o sobre el derecho ciudadano a recibir información libre de interferencias indebidas.

Desde la perspectiva del Estado de Derecho, la incorporación de estos principios permitirá reducir espacios de discrecionalidad en el ejercicio de la comunicación institucional. La existencia de parámetros normativos expresos facilitará el control jurídico de la actuación administrativa, promoverá una cultura de respeto a los derechos humanos y favorecerá la aplicación uniforme de criterios constitucionales por parte de las autoridades responsables de la comunicación social gubernamental.

La presente iniciativa tampoco pretende restringir el debate público ni impedir que las autoridades respondan a cuestionamientos formulados por periodistas, medios de comunicación o cualquier integrante de la sociedad. La crítica, la confrontación de ideas y el intercambio de opiniones constituyen elementos inherentes a toda democracia constitucional. Lo que se propone es que ese debate se desarrolle dentro del marco de los principios constitucionales que rigen el ejercicio del poder público, evitando el uso de recursos institucionales para generar condiciones incompatibles con el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

Por todo lo anterior, la presente iniciativa representa una respuesta legislativa congruente con la evolución del constitucionalismo mexicano, con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con los estándares desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Su aprobación permitirá consolidar una comunicación social gubernamental basada en los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, transparencia, respeto al pluralismo democrático y protección reforzada de la libertad de expresión y de la libertad de

prensa, fortaleciendo así las instituciones democráticas y el Estado constitucional de Derecho en México.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Soberanía la presente

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE PRENSA FRENTE AL USO DEL PODER PÚBLICO

PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único. Se adiciona un Capítulo IX, denominado “Del Respeto a la Libertad de Expresión y de Prensa en la Comunicación Social Gubernamental”, integrado por los artículos 37 Bis, 37 Ter, 37 Quáter, 37 Quinquies y 37 Sexies, a la Ley General de Comunicación Social, para quedar como sigue:

Título II

De la Comunicación Social de los Entes Públicos

Capítulo IX

Del Respeto a la Libertad de Expresión y de Prensa en la Comunicación Social Gubernamental

Artículo 37 Bis. La comunicación social que realicen los Entes Públicos deberá desarrollarse con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, particularmente a la libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho de acceso a la información y el derecho de la sociedad a recibir información plural, objetiva e independiente.

En toda comunicación institucional deberá observarse el principio de máxima protección a la libertad de expresión y abstenerse de cualquier práctica que pueda constituir una restricción directa o indirecta al ejercicio de la actividad periodística.

Artículo 37 Ter. La comunicación social gubernamental tendrá exclusivamente fines institucionales, informativos, educativos, culturales, de protección civil, de salud pública, de orientación social o cualquier otro previsto por la Constitución y las leyes.

En ningún caso los recursos públicos destinados a comunicación social podrán utilizarse para:

- I. Estigmatizar, desacreditar, descalificar o denostar a personas periodistas, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil o personas que ejerzan actividades relacionadas con la libertad de expresión;
- II. Promover discursos institucionales que generen hostilidad, intimidación o un efecto inhibitor sobre el ejercicio del periodismo;
- III. Emitir mensajes oficiales que impliquen señalamientos personales ajenos al interés público o que excedan la finalidad informativa propia de la comunicación institucional; o
- IV. Utilizar cualquier espacio oficial de comunicación financiado con recursos públicos para afectar el ejercicio de la libertad de expresión o de prensa.

Artículo 37 Quáter. Las personas servidoras públicas conservarán plenamente su derecho a la libertad de expresión en los términos previstos por la Constitución. No obstante, cuando emitan comunicaciones oficiales, participen en actos institucionales o utilicen recursos públicos para difundir mensajes gubernamentales, deberán ejercer dichas atribuciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, veracidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos y pluralismo democrático.

Las opiniones personales de las personas servidoras públicas no deberán presentarse como información institucional ni difundirse mediante recursos públicos cuando ello pueda comprometer la neutralidad de la comunicación gubernamental.

Artículo 37 Quinquies. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los demás Entes Públicos sujetos a la presente Ley, deberán incorporar dentro de sus políticas y lineamientos internos de comunicación social los principios previstos en este Capítulo.

Asimismo, deberán promover mecanismos permanentes de capacitación dirigidos a las personas servidoras públicas responsables de la comunicación institucional, con el objeto de fortalecer el respeto a la libertad de expresión, la libertad de prensa y los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Artículo 37 Sexies. La interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en el presente Capítulo deberá realizarse conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano sea parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los criterios emitidos por la Corte Interamericana de

Derechos Humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de la libertad de expresión y de la libertad de prensa.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, los Entes Públicos comprendidos en la Ley General de Comunicación Social deberán adecuar sus lineamientos, manuales, protocolos y demás disposiciones internas para armonizarlos con las reformas contenidas en este Decreto.

Tercero. La Secretaría de Gobernación, en el ámbito de sus atribuciones, promoverá la actualización de los criterios generales en materia de comunicación social para incorporar los principios previstos en este Decreto.

Cuarto. La implementación del presente Decreto se realizará con cargo al presupuesto aprobado a las dependencias y entidades correspondientes para el ejercicio fiscal respectivo, por lo que no implicará la creación de nuevas estructuras administrativas ni erogaciones adicionales.

Recinto Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados,
a los veintinueve días del mes de julio de dos mil veintiséis.



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 Iraís 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/>