

CONTENIDO

Iniciativas recibidas en la sesión de la Comisión Permanente del lunes 24 de agosto

- 3** De decreto, para inscribir con letras doradas en el Muro de Honor del salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la leyenda “475 años de la Universidad de México”, recibida del diputado Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario de Morena
- 31** Que reforma los artículos 9 y 115 de la Ley General de Educación, en materia de acceso a la educación artística y creativa extracurricular, recibida del diputado César Alejandro Domínguez Domínguez, del Grupo Parlamentario del PRI
- 53** Que reforma los artículos 94, 95 y 96 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en materia de transparencia y verificación de los procesos de muestreo y pesaje, recibida del diputado Sergio Gil Rullán, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 71** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley de Aguas Nacionales, en materia de protección ambiental y seguridad hídrica frente a la fracturación hidráulica, recibida de la diputada Paloma Domínguez Ugarte, del Grupo Parlamentario del PRI
- 127** Que reforma las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de límites a la sobrerrepresentación de coaliciones electorales en la integración de la Cámara de Diputados, recibida de la diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 171** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en materia de prevención y mitigación de islas de calor urbanas, recibida de la diputada Paloma Domínguez Ugarte, del Grupo Parlamentario del PRI

Pase a la página 2

Anexo I

Viernes 28 de agosto

- 193** Que reforma el tercer párrafo del artículo 343 Bis del Código Penal Federal, en materia de actualización normativa de los vínculos familiares derivados de la adopción, recibida de la diputada Astrit Viridiana Cornejo Gómez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 209** Que adiciona los artículos 58 y 61 de la Ley General de Turismo, en materia de derechos de los turistas en el servicio de hospedaje, recibida del diputado Roberto Sosa Pichardo, del Grupo Parlamentario del PAN
- 221** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en materia de derechos de las personas pasajeras, recibida del diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI



DR. RICARDO MONREAL

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA INSCRIBIR CON LETRAS DORADAS EN EL MURO DE HONOR DEL SALÓN DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, LA LEYENDA: “475 AÑOS DE LA UNIVERSIDAD DE MÉXICO”

El suscrito, **DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**, Diputado Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA en esta LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y los artículos 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA INSCRIBIR CON LETRAS DORADAS EN EL MURO DE HONOR DEL SALÓN DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, LA LEYENDA “475 AÑOS DE LA UNIVERSIDAD DE MÉXICO”**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es más que solo una institución de educación superior, la UNAM trasciende la definición de una simple casa de estudios, tras siglos de historia se ha consolidado como el corazón intelectual sobre el cual se ha construido el México moderno, uno de los mayores proyectos culturales del país y un semillero de profesionistas que definen el rumbo de la nación en diferentes ámbitos de la vida pública, privada y social.

Pocas instituciones en América Latina concentran tanta historia, influencia y peso cultural como la UNAM, considerada la máxima casa de estudios del país y una de



DR. RICARDO MONREAL

las universidades más grandes y relevantes del mundo; su trayectoria no solo refleja la evolución de la educación superior en México, sino también los grandes procesos políticos, sociales y culturales que han definido a la nación. A lo largo de los siglos, la UNAM se ha consolidado como un espacio donde convergen el conocimiento, la crítica y la construcción del pensamiento nacional, formando generaciones que han marcado el rumbo del país y generado impacto más allá de las fronteras.

1. CRONOLOGÍA

Su historia se remonta a la época virreinal, cuando el **21 de septiembre de 1551** mediante **cédula real** otorgada por el príncipe Felipe II en nombre del **rey Carlos V**, se autorizó la **fundación de la Real y Pontificia Universidad de México**. Su establecimiento efectivo ocurrió el 25 de enero de 1553, bajo el gobierno del virrey Luis de Velasco. Esta institución, que fue el primer centro de educación superior del continente americano, sentó las bases del desarrollo académico en la Nueva España. De modo que, por sus aulas transitarían figuras de la talla del destacado matemático, historiador, cosmógrafo y poeta **Carlos de Sigüenza y Góngora**¹ y el escritor y dramaturgo del Siglo de Oro **Juan Ruiz de Alarcón**,² entre muchas otras.³

Después de pasar por varias sedes, en 1584 inició la construcción del magno edificio que la albergaría —demolido en 1910— frente a la antigua Plaza del Volador, donde hoy se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En

¹ Archivo General de la Nación, "Carlos de Sigüenza y Góngora, un hombre ilustre de la Nueva España", México, 2022, <https://www.gob.mx/agn/articulos/carlos-de-sigüenza-y-gongora-un-hombre-ilustre-de-la-nueva-espana>.

² "2 de octubre de 1581: Nace el escritor mexicano Juan Ruiz de Alarcón", México, Instituto Mexicano de la Radio, 2003, <https://www.imer.mx/2-de-octubre-de-1581-nace-juan-ruiz-de-alarcon/>.

³ Mausacchio, H., *La Universidad de México, 1551-2001*, México, Fondo de Cultura Económica, 2022 y Macedo Ortiz, Luis, "La fundación de la Real Universidad de México: su contexto urbano y primeros edificios, en *Un Destino Compartido. 450 años de presencia de la Universidad en la Ciudad de México*, México, UNAM, 2004, pp. 34-36.



DR. RICARDO MONREAL

dicho edificio se instauraron las aulas necesarias para las siete cátedras que impartía; y se formó una biblioteca, que fue la primera en la Nueva España en dar servicio público.⁴

Producto de las reformas borbónicas, en 1778 abrió el Real Colegio de Cirugía y más tarde, el Real Colegio de Minería, antecedentes de las Facultades de Medicina e Ingeniería, respectivamente. Para 1794 se estableció la Academia de las Tres Nobles Artes de San Carlos, con el propósito de estudiar las bellas artes.

Tras la Independencia de México, la institución enfrentó diversas transformaciones derivadas de los cambios políticos. Cabe señalar que en los primeros años del México independiente **se suprimió el carácter de Real, para ahora sólo llamarse Universidad Nacional y Pontificia y, al tiempo, ser conocida únicamente como Universidad de México.**⁵ A partir de entonces, la institución sufrirá la misma inestabilidad que el gobierno, ya que la lucha entre liberales y conservadores la afectará directamente.

De **1833 a 1865** la Universidad enfrentó su mayor época de crisis, debido a que tanto la educación en general, como la propia institución fueron parte del proyecto liberal de Reforma. Así, en **1833 Valentín Gómez Farías**, ordenó la extinción de la universidad. Aunque a la caída del régimen, se retomaría todo al “estado en que se encontraba antes”, vendrían nuevas clausuras, a saber: 1857, 1861 y 1865, cuando el emperador Maximiliano la cerró definitivamente. Las leyes reformistas que ordenaron su cierre pretendían lograr su autonomía, que fomentara una educación laica y que abarcara al grueso de la población y no sólo a los altos sectores sociales.

⁴ Trápaga Delfin, Liliana, “Clausura y refundación de la Universidad (1833-1910)”, en *Un Destino Compartido...* cit, pp. 80-83.

⁵ “Cronología Histórica de la UNAM”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, s.f., <https://www.unam.mx/acerca-de-la-unam/unam-en-el-tiempo/cronologia-historica-de-la-unam>.



DR. RICARDO MONREAL

Por ello, se suprimieron también los antiguos Colegios y se ordenaba crear seis planteles de educación superior: estudios preparatorios, estudios ideológicos y de humanidades, ciencias físicas y matemáticas, ciencias médicas, jurisprudencia, y ciencias eclesiásticas.⁶

En **1867**, con la restauración de la República encabezada por **Benito Juárez**, se consolidó la desaparición definitiva del antiguo modelo universitario, dando paso a un sistema basado en escuelas nacionales separadas. Este esquema respondió a la necesidad de reorganizar la educación superior bajo principios republicanos, aunque implicó la fragmentación institucional.

En ese año también sucedió la apertura de la **Escuela Nacional Preparatoria**, como parte del proyecto de **Gabino Barreda**, a partir del pensamiento positivista, en el que la ciencia es el núcleo central de la preparación, con el lema “Libertad, Orden y Progreso”, es decir, libertad como medio, orden como base y progreso como fin. El objetivo de esta Escuela era preparar al alumno en un conocimiento de tipo enciclopédico, por lo que su plan de estudios era de cinco años; el último de los cuales se dividía en áreas, dependiendo la carrera que fueran a elegir los estudiantes. Así, la Escuela, asentada en el edificio de San Ildefonso, ocupó el lugar que antes tuvo la Pontificia Universidad.⁷

En **1881** el Justo Sierra formuló el proyecto de una ley para instituir la Universidad, con carácter autónomo. En abril del mismo año lo presentó en la Cámara de

⁶ *Idem* y Trápaga Delfin, Liliana, *op. cit.*, pp. 86-87.

⁷ Trápaga Delfin, Liliana, *op. cit.*, pp. 92-93.



DR. RICARDO MONREAL

Diputados con el apoyo de Aguascalientes, Jalisco, Puebla y Veracruz y, aunque su proyecto no prosperó en ese momento, ello no desanimó a Sierra.⁸

La aspiración de Sierra era que la nueva institución congregara las escuelas de Bellas Artes; de Comercio; de Ciencias Políticas; de Jurisprudencia; de Ingenieros; de Medicina y la Escuela Normal.⁹

A inicios del siglo XX, surgió nuevamente la necesidad de articular un proyecto universitario nacional. En la primavera de **1902** Sierra volvió a presentar el plan universitario ante el Consejo Superior de Educación Pública. Tres años después, la idea cobró mayor fuerza debido a que, administrativamente, la educación se volvió competencia de la Secretaría de Instrucción Pública, lo que significó su escisión de la Secretaría de Justicia; en la nueva Secretaría Sierra asumió el cargo de subsecretario.¹⁰

En este contexto, el **7 de abril de 1910** se creó la **Escuela Nacional de Altos Estudios**, concebida como el eje intelectual de la futura universidad. Para **Justo Sierra**, ya como Secretario de Instrucción Pública, esta institución debía dar unidad, sentido y dirección al conjunto de la enseñanza profesional, así como contribuir a la independencia científica, cultural y económica del país frente al extranjero. En tanto que se le concibió para representar y dirigir la investigación científica, reunió a los establecimientos existentes y que hasta entonces trabajaban de manera aislada, para desarrollarse conjuntamente bajo un mismo objetivo: los Institutos Patológico, Bacteriológico, Médico, y Geológico; los observatorios Meteorológico y Astronómico; las Comisiones Geográfica Exploradora, de Flora y Fauna; las

⁸ Universidad Nacional Autónoma de México, "Cronología...", *cit.*, sin paginación y Trápaga Delfin, Liliana, *op. cit.*, p. 95.

⁹ Universidad Nacional Autónoma de México, "Cronología...", *cit.*, sin paginación

¹⁰ *Idem.*



Estaciones Agrícolas; y los Museos de Historia Natural y de Arqueología, Historia y Etnología.¹¹

Aquí vale señalar una breve digresión en torno a la evolución intelectual de Justo Sierra. En efecto, el escritor e historiador, a quien se le conoce como “el Maestro de América”,¹² dio un vuelco radical al reconocer que el cierre de su época era profundamente trágico porque detrás de la fachada de modernidad se escondía una amargura que revelaba el fracaso de la civilización humana, pues, aunque se había logrado construir una maquinaria social capaz de generar progreso material, esta no fue capaz de asegurar la felicidad de las personas. En este proceso de transformación Sierra dejó de creer en la ciencia como el eje rector de la vida y redujo su interés inicial a la simple aplicación del método científico para encontrar verdades aisladas, de modo que para 1895 ya tenía plena conciencia de que el espiritualismo era solo una creencia interna y no una escuela filosófica, mientras que la metafísica le parecía poco más que un relato poético del pasado.

Su desencanto alcanzó también al positivismo porque, a pesar de haberle dado un orden a la ciencia, fue incapaz de frenar la aparición de nuevas metafísicas como el agnosticismo que terminaron por fragmentar el pensamiento moderno igual que lo hicieron el deísmo o el panteísmo en su momento. Al hacer el balance de esta lucha intelectual Sierra concluyó que tanto el espiritualismo como el positivismo habían quedado agotados en el combate, rescatando del primero la luz de la esperanza y del segundo la claridad del método para finalmente declarar que el pensamiento positivista era ya una etapa superada en su propia historia.

¹¹ Trápaga Delfin, Liliana, *op. cit.*, p. 95.

¹² Secretaría de Cultura, “Comunicado No. 158/2011 26 de enero de 2011”, México, 2011, <https://www.cultura.gob.mx/noticias/libros-revistas-y-literatura/10928-justosierraimpulsor-de-la-educacion-en-mexico.html>.



DR. RICARDO MONREAL

Este cambio lo convirtió en un hombre marcado por un escepticismo que él mismo llamó enfriamiento del alma y que lo transformó en una figura llena de dudas e indecisiones, marcando una brecha enorme entre el joven autor que planeaba la universidad bajo dogmas científicos en 1881 y el ministro maduro que terminó fundando la Universidad Nacional en 1910 desde una postura mucho más humana y menos rígida.¹³

Por lo que sigue, el **24 de mayo de 1910, el Congreso de la Unión** decretó la **creación de la Universidad Nacional de México**, el cual fue expedido dos días después por el entonces presidente Porfirio Díaz. La Ley Constitutiva definía a la universidad como un “cuerpo docente” cuyo objeto primordial era realizar la obra de la educación nacional en sus niveles superiores. Para ello, integró las Escuelas Nacionales Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina —que incluía Odontología—, de Ingeniería, de Bellas Artes —sólo en lo relativo a arquitectura— y la de Altos Estudios.

El rector sería designado por el presidente de la República por periodos de tres años, con posibilidad de reelección, lo que evidenciaba la fuerte relación inicial entre la universidad y el poder ejecutivo.

Más tarde, del 6 al 13 de septiembre, se celebró el Primer Congreso Nacional de Estudiantes, en el que se discutieron temas como los mecanismos de evaluación académica, la situación de los alumnos libres y oyentes, la participación estudiantil en la elaboración de reglamentos, el perfeccionamiento moral y físico de los estudiantes, y los medios para fomentar la fraternidad entre ellos. La Universidad

¹³ Gaceta UNAM, “1910: nace la Universidad Nacional; su autonomía, latente”, México, 2019, <https://www.gaceta.unam.mx/1910-nace-la-universidad-nacional-su-autonomia-latente/>.



nació con una población de 1,969 estudiantes y 380 docentes, y su primer rector fue Joaquín Eguía Lis.¹⁴

Aunque sus conclusiones tuvieron poca trascendencia inmediata, este congreso representó un antecedente importante en la organización del estudiantado. En él participaron figuras que posteriormente tendrían relevancia en la vida pública, como Alfonso Reyes, Aarón Sáenz, Palma Guillén y Francisco Castillo Nájera.

La **inauguración formal** tuvo lugar el **22 de septiembre de 1910**, planeada como uno de los muchos actos que se dieron en el marco de los festejos por el Centenario de la Independencia de México; por ello, contó con la presencia de grandes personalidades y con representantes de las universidades de Pensilvania, París y Salamanca.¹⁵

Con el inicio de la Revolución Mexicana y la llegada de Francisco I. Madero al poder en 1911, la universidad experimentó tensiones internas. Algunos sectores vinculados al antiguo régimen se retiraron, mientras que conflictos como la huelga en la Escuela de Jurisprudencia derivaron en la fundación de la Escuela Libre de Derecho por parte de estudiantes y profesores disidentes.

Posteriormente, en **1914**, surgió por primera vez el planteamiento de la autonomía de la Universidad Nacional, ya que Félix Palavicini, quien entonces era titular de la Secretaría de Instrucción Pública redactó un proyecto en este sentido con el

¹⁴ Trápaga Delfin, Liliana, *op. cit.*, pp. 95-96.

¹⁵ Trápaga Delfin, Liliana, *op. cit.*, p. 96.



DR. RICARDO MONREAL

acompañamiento de un grupo de profesores. No obstante, la intención de la autonomía universitaria no se concretó en dicho momento.¹⁶

Ese mismo año, por disposición oficial, se integraron a la universidad instituciones como la Biblioteca Nacional y la Escuela Nacional Odontológica, lo que significó la ampliación del alcance académico de la Universidad.

Hacia **1921**, se instituyó legalmente el escudo y lema de la Universidad, símbolos que hasta el día de hoy han perdurado. A saber, “Por mi raza hablará el espíritu” y la imagen del águila y el cóndor que cubren el mapa latinoamericano en toda su extensión.¹⁷

El 9 de septiembre de 1921, el presidente Álvaro Obregón creó la Secretaría de Educación Pública, a la cual quedó adscrita la universidad junto con la Escuela Nacional Preparatoria y las Extensiones Universitarias. Esta incorporación fortaleció el sistema educativo nacional, pero también acentuó la dependencia de la universidad respecto al poder público.¹⁸

Durante la década de 1920, se desarrolló un intenso debate sobre la necesidad de reformar la estructura universitaria. **En 1928, diversas corrientes estudiantiles y académicas impulsaron la autonomía**, destacando la propuesta presentada por la Liga Nacional de Estudiantes ante el Congreso de la Unión. Ese mismo año, el rector Alfonso Pruneda promovió la creación de una comisión encargada de elaborar un proyecto de ley que buscara mayor independencia institucional.

¹⁶ “UNAM en el tiempo, cronología histórica de la UNAM”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, s.f., <https://www.unam.mx/acerca-de-la-unam/unam-en-el-tiempo/cronologia-historica-de-la-unam/1910>.

¹⁷ Universidad Nacional Autónoma de México, “UNAM en el tiempo...”, cit., sin paginación.

¹⁸ Humberto, M. (1994) Universidad Nacional Autónoma de México. Historia de la UNAM.



DR. RICARDO MONREAL

Estas tensiones derivaron en el movimiento estudiantil de 1929, una huelga que paralizó actividades y presionó al gobierno para modificar la relación entre la universidad y el Estado.

Como resultado, en **1929 se obtuvo la autonomía universitaria**, un logro histórico que permitió a la institución gobernarse a sí misma, garantizar la libertad de cátedra e investigación, y definir sus propios planes y programas de estudio. Esta autonomía no fue una concesión gratuita, sino una conquista derivada de la movilización estudiantil y académica, y se convirtió en el principio fundamental que rige hasta hoy a la universidad.

A partir de entonces, la UNAM consolidó sus funciones sustantivas: la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura, a las que se suma su papel como conciencia crítica de la nación. Su crecimiento fue constante a lo largo del siglo XX, tanto en matrícula como en infraestructura, especialmente con **la creación de Ciudad Universitaria en la década de 1950**, que permitió concentrar sus principales instalaciones en un solo espacio y simbolizó la modernización de la educación superior en México.

Por lo demás, la UNAM también adquirió un mayor protagonismo en las transformaciones políticas, sociales y económicas del país. Hacia 1968, fue piedra angular del movimiento estudiantil cuya exigencia central pasaba por la democratización del país y el reclamo de la interlocución pública entre el gobierno y la sociedad, especialmente la clase media. Por separado, ese mismo año la Ciudad



DR. RICARDO MONREAL

Universitaria también se convirtió en la sede inaugural de los XIX Juegos Olímpicos.¹⁹

En la década de los setenta, la evolución de la UNAM siguió. Se fundó el Taller Coreográfico, se incorporaron el Centro de Estudios Mayas y el Centro de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas, Sistemas y Servicios; se creó el Colegio de Ciencias y Humanidades y sucedió una expansión de planteles en Azcapotzalco, Naucalpan y Vallejo; y los trabajadores y empleados se organizaron en un sindicato. Además, hubo cambios de actividades en el Museo Universitario del Chopo y, en cuestión de arte, también aconteció el primer concierto de la Filarmónica universitaria.²⁰

Más tarde, en los ochenta, se estableció la reserva ecológica del campus universitario, cuya extensión supera las 100 hectáreas, nació la Defensoría de los Derechos Universitarios. Mientras que en la última década del siglo pasado se constituyó la Fundación UNAM. Y a lo largo de estos años, la Universidad también fungió como el epicentro de importantes huelgas y movimientos estudiantiles que empujaron la transformación de la institución.²¹

En la actualidad, **los resultados del QS World University Rankings by Subject 2026 muestran que la UNAM ha consolidado su liderazgo académico, pues se ubicó en el selecto grupo de las 50 mejores universidades en el mundo durante**

¹⁹ Universidad Nacional Autónoma de México, "UNAM en el tiempo...", cit., sin paginación.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*



el 2025, destaca su desempeño en artes y humanidades y en las ciencias sociales y administración, ingeniería y tecnología y ciencias de la vida y medicina.²²

La posición de reconocimiento por la UNAM, no sólo en México sino en el mundo entero, es indicativa de sus sólidos resultados en reputación académica, el renombre entre empleadores, el número de citas e impacto de sus publicaciones académicas y la red internacional de investigación que ha logrado construir.²³

2. TRASCENDENCIA SOCIAL Y NACIONAL

En el siglo XIX, la Universidad Nacional, entonces Real y Pontificia Universidad de México, clausurada en 1833, 1857, 1861, 1865 y reconstituida en 1910 como Universidad Nacional de México, fue cuna de juristas, políticos y científicos que marcaron la vida nacional, especialmente en las luchas de independencia, la Reforma y la consolidación del Estado mexicano. Figuras fundamentales tuvieron vínculos formativos con la institución. Es esta una de las esferas de su trascendencia nacional.

Gabino Barreda fue uno de los más ilustres universitarios del siglo XIX, vinculado a las cátedras de Filosofía Médica, Física Médica e Historia Natural Médica que impartió de manera continua hasta 1863, año en que acompañó al presidente Juárez en su traslado a Querétaro. En octubre de 1867 regresó a la Ciudad de México y, al desempeñarse como médico personal de Juárez éste le confió la tarea de fundar y estructurar la Escuela Nacional Preparatoria.

²² Hernández, Lilian, "UNAM consolida liderazgo académico en el QS World University Rankings", *La Jornada*, México, 26 de marzo de 2026, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2026/03/26/sociedad/unam-consolida-liderazgo-academico-en-el-qs-world-university-rankings>.

²³ *Idem*.



DR. RICARDO MONREAL

En particular, la Antigua Escuela de Jurisprudencia dejó personajes como Ignacio Ramírez “El Nigromante” (1818–1879), el intelectual liberal radical y defensor de la educación gratuita; José María Vigil (1829–1909), bibliotecario y escritor impulsor de la educación pública y la cultura escrita; Manuel Altamirano (1834–1893), escritor y político, figura clave del liberalismo y la literatura nacional. Al haber ésta cerrado sus puertas en 1833, la Escuela de Jurisprudencia se recreó en el Colegio de San Ildefonso, hasta que en 1868 la Escuela Nacional Preparatoria fue fundada en el mismo edificio.

Con la reapertura como Universidad Nacional en 1910, Justo Sierra reorganizó las escuelas en la nueva Universidad Nacional de México, antecedente directo de la UNAM. Desde este momento su trascendencia se vincula a las escuelas profesionales. Dado que, aunque la universidad como tal dejó de existir en buena parte del siglo XIX, sus facultades heredaron la tradición académica y formaron a los principales actores políticos e intelectuales del siglo XIX. A comienzos del siglo XX, un episodio elocuente sobre la influencia de la Universidad Nacional en la vida social del país se vincula a los llamados Siete Sabios de México, un grupo de jóvenes intelectuales y políticos que, se formaron en la recién creada Universidad Nacional de México. Su presencia resultó decisiva en la vida cultural, académica y política del país durante las décadas de 1910 y 1920, pues encarnaron la transición entre el México porfirista y el México posrevolucionario.

El grupo estuvo integrado por Alfonso Caso, arqueólogo y antropólogo pionero en el estudio de Monte Albán; Vicente Lombardo Toledano, líder sindical y figura central del movimiento obrero; Manuel Gómez Morín, jurista y economista que más tarde fundaría el Partido Acción Nacional; Antonio Castro Leal, abogado y literato que llegó a ser rector de la UNAM en los años treinta; Alfonso Teja Zabre, filósofo y



DR. RICARDO MONREAL

escritor crítico del positivismo; Jesús Moreno Baca, médico y académico; y Alberto Vázquez del Mercado, jurista y político.

Todos ellos compartieron una formación inicial en la Universidad Nacional, principalmente en la Facultad de Derecho y en la Escuela Nacional Preparatoria. Desde esos espacios participaron en los debates sobre el papel de la universidad en la reconstrucción nacional tras la Revolución Mexicana. Su paso por la institución los llevó a impulsar nuevas corrientes intelectuales, alejándose del positivismo decimonónico y abriendo camino a la filosofía, las ciencias sociales y el humanismo. Además, varios ocuparon cargos dentro de la propia universidad como rectores, profesores y organizadores de planes de estudio, consolidando a la UNAM como un centro de pensamiento crítico y nacionalista, como espacio de formación crítica y liderazgo nacional.

Otro de los referentes intelectuales y organizativos de la UNAM fue José Vasconcelos, en 1920 asumió la Rectoría de la Universidad Nacional, desde ahí imprimió un sentido iberoamericano a la institución y renovó con un pensamiento humanista a la principal casa de estudios.²⁴ Fue crítico de un mero enfoque positivista y planteó la importancia de una formación más humana, donde cultivar el espíritu, el pensamiento filosófico y una reflexión más profunda también eran fundamentales para la generación de conocimiento.

Durante su mandato como Rector, en 1921 propuso al Consejo Universitario el escudo que hasta la actualidad distingue a la UNAM ante el pueblo de México, pero igualmente hacia el resto de los países del mundo. El logo universitario buscó plasmar la convicción de una gran patria hispanoamericana como una expresión

²⁴ Fundación UNAM, *José Vasconcelos y la Universidad Nacional*, México, 2019, <https://www.fundacionunam.org.mx/rostros/jose-vasconcelos-y-la-unam/>



DR. RICARDO MONREAL

hacia donde orientar los destinos, También, fue creador del lema que guía a la institución en la actualidad “Por mi Raza Hablará el Espíritu”. Desde este espacio universitario, también logró materializar sus ideas de una educación popular y universal, creó el proyecto para la creación de la Secretaría de Educación Pública, misma que se creó el 25 de julio de 1921, en octubre del mismo año asumió su titularidad y con ello cerró su ciclo en la rectoría de la principal casa de estudios.²⁵

Más adelante, entre 1920 y 1950, la Universidad Nacional formó a una élite intelectual y política que transformó México: filósofos, juristas, arqueólogos, médicos y presidentes. Su influencia se extendió desde la consolidación de la educación superior hasta la política nacional y la cultura.

Samuel Ramos (1897–1959), el filósofo y ensayista reconocido por su obra *El perfil del hombre y la cultura en México*, considerada fundamental para el pensamiento nacionalista. Miguel Alemán Valdés (1900–1983), abogado egresado de la Facultad de Derecho, se convirtió en presidente de México entre 1946 y 1952, siendo el primer mandatario civil tras la Revolución. Ezequiel Padilla (1890–1971), también abogado y político, destacó como secretario de Relaciones Exteriores y figura relevante en la diplomacia mexicana. Todos ellos son ejemplo de la consolidación de la UNAM como el gran semillero de líderes del siglo XX.

Durante las décadas comprendidas entre 1950 y 1970, la Universidad Nacional Autónoma de México se consolidó como un espacio privilegiado para la formación de intelectuales de izquierda que articularon una crítica profunda al orden político, social y económico del México posrevolucionario. En el ámbito de la filosofía y la teoría crítica, destacó la presencia de Enrique Dussel, cuya trayectoria académica

²⁵ *Ídem.*



DR. RICARDO MONREAL

vinculada a la UNAM lo llevó a convertirse en uno de los principales exponentes de la filosofía de la liberación en América Latina, así como Adolfo Sánchez Vázquez, figura central en la introducción de un marxismo que influyó decisivamente en generaciones de estudiantes. A ellos se suma Leopoldo Zea, cuyo pensamiento latinoamericanista cuestionó las formas de dependencia cultural e intelectual, contribuyendo a la construcción de una identidad filosófica propia en la región.

En el campo de las ciencias sociales, la UNAM formó a intelectuales que desarrollaron herramientas analíticas para comprender las estructuras de poder y desigualdad en México. Entre ellos, Pablo González Casanova destacó por su obra *La democracia en México*, en la que formuló una crítica estructural del sistema político; Rodolfo Stavenhagen aportó el concepto de colonialismo interno para explicar la situación de los pueblos indígenas; y Arnaldo Córdova analizó la configuración del Estado posrevolucionario desde una perspectiva de izquierda. En el ámbito cultural y literario, la crítica social encontró una expresión particularmente influyente en autores como Carlos Monsiváis, cronista agudo de la vida urbana y los movimientos sociales; Elena Poniatowska, cuya obra dio voz a los sectores marginados y documentó episodios clave como el movimiento estudiantil de 1968; y José Revueltas, quien, desde una posición marxista, reflexionó sobre las contradicciones del sistema político mexicano. En el terreno de la economía política, Ifigenia Martínez se consolidó como una de las voces más relevantes de la izquierda económica, cuestionando las bases del desarrollo desigual, mientras que Alonso Aguilar Monteverde desarrolló análisis marxistas sobre el imperialismo y la dependencia.

Este entramado intelectual encontró una expresión política y generacional particularmente visible en el movimiento estudiantil de 1968, en el que participaron



DR. RICARDO MONREAL

activamente egresados y estudiantes de la UNAM que posteriormente se convertirían en referentes de la izquierda mexicana. En este contexto, Heberto Castillo emergió como uno de los líderes más significativos, articulando demandas democráticas que trascendieron el ámbito universitario y contribuyendo posteriormente a la institucionalización de la izquierda partidista. Junto a él, Raúl Álvarez Garín desempeñó un papel central como dirigente del Consejo Nacional de Huelga. En conjunto, estos actores no solo encarnaron una generación políticamente activa, sino que también contribuyeron a vincular la producción intelectual con la acción colectiva, reforzando el papel de la UNAM como un núcleo fundamental del pensamiento crítico y de izquierda en México durante la segunda mitad del siglo XX.

La universidad también ha sido protagonista de movimientos sociales relevantes, como el ya mencionado de 1968, en el que estudiantes universitarios exigieron mayores libertades democráticas, marcando un parteaguas en la vida política del país.

Asimismo, ha contribuido de manera significativa al conocimiento científico y cultural, formando a figuras de reconocimiento internacional, entre ellas galardonados con el Premio Nobel como Octavio Paz en 1990 y Mario Molina en 1995.²⁶ **"Es la educación la que genera mejores condiciones de justicia; educar evita la necesidad de castigar"** Justo Sierra idea, impulsada desde los orígenes de la universidad moderna en México y posteriormente defendida por generaciones de universitarios, resume el espíritu social que ha definido a la Universidad Nacional Autónoma de México desde su fundación en 1910.

²⁶ Universidad Nacional Autónoma de México. *Catálogo interactivo: Cortina 3*.
<https://www.campus-virtual.mineria.unam.mx/Mineria/catalogointeractivo/catalogo/Cortina3/index.html>



DR. RICARDO **MONREAL**

Desde sus primeros años, la universidad inició un proceso paulatino de democratización y descentralización, aunque no fue inmediato, resultó decisivo para su desarrollo histórico. En sus inicios, heredó ciertas limitaciones propias de su contexto, pero tras la consumación de la Revolución Mexicana la comunidad universitaria bajo los ideales democracia, justicia social, libertad redefinieron el proyecto educativo hacia un espacio abierto a sectores cada vez más amplios de la población.

La expansión del sistema educativo, especialmente a través de la Escuela Nacional Preparatoria y la creación de nuevas facultades e institutos, permitió que jóvenes provenientes de distintos contextos sociales incluidos aquellos grupos poblacionales con menor poder adquisitivo accediesen a la educación superior.

En este proceso, la incorporación de las mujeres a la vida universitaria representó uno de los avances más significativos. A lo largo del siglo XX, su presencia en la matrícula creció de forma constante, transformando no solo la composición de la comunidad estudiantil, sino también las dinámicas académicas y culturales. La inclusión femenina amplió las perspectivas del conocimiento y fortaleció el carácter plural de la universidad, consolidándola como un espacio donde convergen distintas voces, experiencias y realidades.

En este sentido, la UNAM también ha contribuido en la lucha histórica de la igualdad entre mujeres y hombres. En sus escuelas se han formado sobresalientes figuras,



DR. RICARDO MONREAL

tales como Matilde Montoya, la primera médica mexicana, recibida como médica partera en 1887.²⁷

También sobresale Helia Bravo Ortiz, quien se convirtió en la primera bióloga en el país en 1927 enfocándose en el estudio de las cactáceas mexicanas. Igualmente, como pedagoga, destaca Paris Pishmish Acem, a quien se le reconoce como la pionera de la enseñanza de la astronomía moderna, otra célebre maestra fue María Agustín Batalla Zepeda, quien contribuyó al herbario de la Facultad de Ciencias.²⁸

Igualmente, otra profesionista destacada fue María Elena Caso quien, como bióloga, se posicionó como la primera especialista en equinodermos en el país. En tanto, María Teresa Gutiérrez Vázquez es reconocida como una importante geógrafa que aportó un nuevo enfoque para los estudios demográficos.²⁹

A esta lista se suman Alejandra Jáidar Matalobos, la primera mujer graduada en física, quien tuvo la capacidad de conseguir fondos privados para la infraestructura del Instituto de Física. Asimismo, la bióloga Berta González Frankenberger, reconocida internacionalmente por sus estudios en niños neonatos y prematuros.³⁰

Otras mujeres relevantes de las filas de la UNAM son la astrónoma Silvia Torres Castilleja, quien fue distinguida como la científica más destacada del país por la Academia Mexicana de Ciencias. También despunta la geógrafa Irasema Alcántara

²⁷ Secretaría de Prevención, Atención y Seguridad Universitaria, “#MujeresALasCiencias”, s.f., https://serviciosalacomunidad.unam.mx/index_html_files/Las%20primeras%20mujeres%20cientificas%20de%20la%20UNAM.pdf.

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*



Ayala, primera mujer en ganar la Medalla Sergey Soloviev en 2016, la cual es otorgada por la Unión Europea de Geociencias.³¹

Se añade la física Ana María Cetto, quien logró presidir el Organismo Internacional de Energía y la Conferencia Pugwash, cuando dichas organizaciones recibieron sus respectivos premios nobel de la paz. También la especialista de psicología criminal Feggy Ostrosky y la astrónoma y divulgadora científica Julieta Fierro.³²

Por lo demás, la universidad también ha desarrollado una intensa vida cultural que reforzó su papel social y cultural ante el país. La creación de espacios de difusión cultural, la consolidación de Radio Universidad, el impulso al teatro universitario y la fundación de centros como el de estudios cinematográficos permitieron que el conocimiento trascendiera las aulas. La UNAM se convirtió así en un núcleo de producción cultural e intelectual, donde no solo se enseñaba, sino que también se interpretaba y cuestionaba la realidad nacional.

En 1910, con el Congreso Nacional de Estudiantes, se manifestaba una conciencia colectiva que buscaba transformar la educación y ampliar su alcance social. Esta tendencia encontró uno de sus momentos más decisivos en 1929, con la lucha por la autonomía universitaria resultado de un conflicto directo entre la comunidad estudiantil y el gobierno federal por el control de la vida académica.

El problema estalló en la Facultad de Derecho cuando las autoridades intentaron imponer reformas a los exámenes profesionales sin tomar en cuenta a estudiantes y profesores, lo que fue percibido como una intromisión del Estado en asuntos

³¹ Fundación UNAM, "10 mujeres orgullosamente universitarias", México, 2017, <https://www.fundacionunam.org.mx/rostros/10-mujeres-orgullosamente-universitarias/>.

³² *Idem*.



DR. RICARDO MONREAL

internos. A partir de mayo de 1929, los estudiantes iniciaron paros y movilizaciones que rápidamente se extendieron a otras escuelas de la universidad, organizándose en comités de huelga y realizando marchas en la Ciudad de México.

La exigencia central era clara: que la universidad tuviera la capacidad de gobernarse a sí misma, elegir a sus autoridades y garantizar la libertad de cátedra. La presión social fue en aumento durante varias semanas, hasta que el conflicto alcanzó un nivel nacional.³³

Finalmente, en julio de ese mismo año, el presidente Emilio Portes Gil intervino para resolver la crisis y promulgó la autonomía universitaria. Marcando un antes y un después en la historia de la Universidad Nacional Autónoma de México, por primera vez se estableció las bases de su independencia académica y consolidó a los estudiantes como actores fundamentales en la defensa de la educación pública.

Este principio tomó formalidad con la Ley Orgánica de 1945³⁴ que definió la estructura de gobierno de la universidad y fortaleció su capacidad de autogestión. Durante el periodo de Adolfo López Mateos, la UNAM experimentó una expansión significativa en infraestructura, matrícula y desarrollo académico, lo que reforzó su papel como la institución educativa más importante del país. Los principios de autonomía, educación pública e inclusión social se mantuvieron como ejes rectores, influyendo en la formación de generaciones de estudiantes comprometidos con su entorno.

³³ Serrano Migallón, F. (2016). *80 años de la autonomía universitaria*. Facultad de Derecho, UNAM.

³⁴ Universidad Nacional Autónoma de México. (2019, julio 29). *1945, nueva Ley Orgánica*. Gaceta UNAM. <https://www.gaceta.unam.mx/1945-nueva-ley-organica>.



DR. RICARDO **MONREAL**

En la década de 1960, este crecimiento se hizo evidente en el aumento de la matrícula y en la creación de nuevos centros de investigación y espacios culturales. Sin embargo, también surgieron tensiones internas que reflejaban las problemáticas del país. En 1966, un conflicto estudiantil derivó en la renuncia del rector Ignacio Chávez y el nombramiento de Javier Barros Sierra, quien desempeñaría un papel clave en la defensa de la autonomía universitaria.

El movimiento estudiantil de 1968 representó la culminación de estas tensiones. Iniciado el 22 de julio con enfrentamientos entre estudiantes, se intensificó el 26 de julio tras la represión de una manifestación. El 29 de julio, el uso de una bazuca contra la Preparatoria 1 simbolizó la ruptura entre el Estado y la comunidad universitaria. Frente a estos hechos, el rector Barros Sierra encabezó el 1 de agosto una manifestación en defensa de la autonomía. El movimiento, organizado a través del Consejo Nacional de Huelga, articuló demandas de carácter democrático y social, evidenciando que la universidad no solo respondía a sus propias problemáticas, sino que representaba las aspiraciones de amplios sectores de la sociedad.³⁵

A pesar de los momentos de crisis, la UNAM ha demostrado una capacidad constante de adaptación y resistencia. Su historia refleja un compromiso permanente con la inclusión, la diversidad y la justicia social. Más que una institución educativa, se ha consolidado como un espacio donde se construye pensamiento crítico, se defienden derechos y se impulsa la transformación social.

La huelga estudiantil de 1999 cobró especial relevancia al desarrollarse en un momento de profunda transformación política en México, marcado por el desgaste

³⁵ Jiménez, H. El 68 y sus rutas de interpretación: una crítica historiográfica. (2011).



del régimen político en curso y la antesala de la alternancia presidencial del año 2000.³⁶

En este contexto, el conflicto universitario no fue ajeno a las tensiones nacionales: mientras la tendencia monetaria internacional impulsaba políticas económicas orientadas al mercado, en México la comunidad estudiantil universitaria percibía la propuesta de cuotas del rector Francisco Barnés de Castro como un intento de trasladar esos principios al ámbito educativo. La prolongación del conflicto, la presión social y la falta de acuerdos llevaron a la renuncia del propio rector y, posteriormente, a la intervención del nuevo rector Juan Ramón de la Fuente, quien enfrentó la etapa final del movimiento.³⁷

Aunque el Consejo General de Huelga no se estructuró en torno a liderazgos individuales visibles, su importancia radica en haber formado políticamente a una generación que más tarde participaría en distintos espacios públicos, desde el activismo hasta la política institucional.

En este sentido, la huelga no solo fue un conflicto universitario, sino parte de un clima nacional de cuestionamiento al poder, en el que la defensa de la educación pública se convirtió en un símbolo de resistencia social frente a las transformaciones del Estado mexicano.

A pesar de los momentos de crisis, la UNAM ha demostrado una capacidad constante de adaptación y resistencia. Su historia refleja un compromiso

³⁶ Programa Universitario de Estudios sobre Democracia, Justicia y Sociedad UNAM. (2024). La huelga de 1999 en la UNAM: una mirada pedagógica. <https://puedjs.unam.mx/goooya/la-huelga-de-1999-en-la-unam-una-mirada-pedagogica/>.

³⁷ Universidad Nacional Autónoma de México. (s.f.). Huelga estudiantil de la UNAM (1999-2000). Archivo Histórico de la UNAM. http://www.ahunam.unam.mx/consultar_fcu?id=2.8



permanente con la inclusión, la diversidad y la justicia social. Más que una institución educativa, se ha consolidado como un espacio donde se construye pensamiento crítico, se defienden derechos y se impulsa la transformación social.

Por ello, la UNAM no solo es la máxima casa de estudios de México por su tamaño o prestigio académico, sino por su profunda trascendencia social. Es una institución que ha logrado abrir sus puertas, integrar a distintos sectores de la población y convertirse en un símbolo de resistencia, identidad y orgullo para el país.

3. PERTINENCIA DEL RECONOCIMIENTO

Históricamente, el concepto de "juventud" en México está íntimamente ligado a la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Durante el Porfiriato, el auge de las clases medias y el capitalismo industrial transformaron a la universidad en la principal "fábrica" de esta nueva categoría social. Un ejemplo claro fue el Ateneo de la Juventud, cuyos integrantes (como Henríquez Ureña y Alfonso Reyes) se asumieron como los arquitectos de una generación necesaria para el país, desmarcándose de los grupos intelectuales previos y posicionando a la UNAM como el espacio vital donde se "construía" ser joven.

La pertinencia de inscribir en Letras Doradas los 475 años de historia universitaria en México representa un acto de justicia histórica que trasciende la cronología administrativa, pues busca reconocer la persistencia de una identidad institucional que, desde 1551, ha sido el eje del pensamiento crítico y la construcción del Estado mexicano. La presente no sólo celebra un aniversario, si no que reivindica la genealogía de la UNAM como una entidad que ha sabido transitar de la rigidez colonial a la libertad autonómica, consolidándose como el proyecto cultural más ambicioso y exitoso del país.



DR. RICARDO MONREAL

En la actualidad, su herencia cultural se refleja en la administración de múltiples recintos culturales e históricos del país como el Museo Universitario de Ciencias y Artes, el Antiguo Colegio de San Ildefonso, el Palacio de la Autonomía, la Academia de San Carlos, el Museo del Chopo, el Museo Universitario de Arte Contemporáneo, la Biblioteca Nacional, el Museo de la Luz, entre otros espacios esenciales en la vida pública de México. El aspecto más relevante es que este patrimonio construido en 475 años es público y abierto para toda la población, Hispanoamérica y el mundo.

Además, la UNAM sigue cumpliendo su misión de ser un motor de la movilidad social en México, un ejemplo a nivel internacional de una universidad de alto prestigio que cuenta con un modelo público y gratuito. Esto permite que las y los estudiantes que forman parte de sus aulas puedan ampliar sus oportunidades de vida y con ello contribuir al desarrollo nacional del país, sin encontrar barreras socioeconómicas que limiten su acceso a una educación superior de calidad. La Universidad Nacional tiene eminentemente un enfoque social y cultural.

Para el ciclo escolar 2025-2026, la UNAM sumó un total de casi 380 mil estudiantes, desde iniciación universitaria hasta el posgrado, solamente en este 2026, se dio la bienvenida a 35 mil 195 alumnas y alumnos de nuevo ingreso.³⁸ De esta manera se mantiene como el principal espacio de formación de las juventudes del país y la institución de educación superior más importante de México.

Su carácter y compromiso social se expresa en que casi 280 mil estudiantes de la UNAM reciben algún tipo de beca durante este año de 2026. Además, en el ámbito

³⁸ Gaceta UNAM, *La UNAM trabajará en 2026 con responsabilidad*, UNAM, México, <https://www.gaceta.unam.mx/la-unam-no-se-detiene-y-se-prepara-para-afrontar-los-retos-de-2026/>.



DR. RICARDO **MONREAL**

cultural solamente durante el último año se registraron 12 mil actividades de danza, teatro, cine y música, que disfrutaron cerca de 2.5 millones de asistentes.³⁹

Cada paso que la UNAM ha dado es congruente con su visión de mantener el liderazgo, la autonomía, el rigor académico, el carácter laico y la pluralidad, como la institución científica y cultural más importante del país. Es reconocida en el mundo, primero por su riqueza histórica construida en casi cinco siglos de historia. Segundo, por el patrimonio con el que cuenta y su papel como uno de los motores de movilidad social. Tercero, su importancia radica en ser un proyecto cultural y social que buscan formar a nuevas generaciones de profesionistas y especialistas para que sigan aportando a la sociedad y la resolución de los problemas nacionales.

La importancia de este homenaje radica en la capacidad de la universidad para actuar como el espejo y el motor de la nación mexicana, donde cada etapa de su historia —desde la real y pontificia hasta la actual UNAM—, ha respondido a la necesidad de profesionalizar el saber y democratizar la inteligencia. Inscribir estos 475 años en el muro de honor de la memoria nacional es admitir que, sin la formación de cuadros científicos, humanistas y técnicos egresados de sus aulas, el México moderno carecería de la cohesión institucional y la soberanía intelectual que hoy ostenta. La UNAM ha sido el espacio donde se han gestado las grandes transformaciones sociales; sus pasillos han sido el refugio de la pluralidad política y el laboratorio de las ciencias que hoy sostienen nuestra soberanía sanitaria, energética y tecnológica. Reconocer ese proyecto es, en esencia, reconocer que la universidad es la columna vertebral del ascenso social de México, permitiendo que

³⁹ *Idem.*



generaciones de ciudadanos transformen su destino mediante el conocimiento gratuito y de excelencia.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a consideración de los miembros de la Cámara de Diputados la inscripción con Letras Doradas en los Muros de Honor, la leyenda que rendirá merecido homenaje a la Universidad de México a 475 años de su fundación, conforme al siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE INSCRIBE CON LETRAS DORADAS EN EL MURO DE HONOR DEL SALÓN DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, LA LEYENDA: “475 AÑOS DE LA UNIVERSIDAD DE MÉXICO”.

ARTÍCULO ÚNICO. Inscribase con Letras Doradas en el Muro de Honor de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la leyenda: “475 años de la Universidad de México”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

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



DR. RICARDO **MONREAL**

SEGUNDO. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en coordinación con la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, definirá la fecha, el orden del día y el protocolo para la rendición del homenaje en Sesión Solemne.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a los 21 días del mes de agosto del año 2026.

SUSCRIBE

DR. RICARDO MONREAL ÁVILA

DIPUTADO FEDERAL

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 9 Y 115 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, EN MATERIA DE ACCESO A LA EDUCACIÓN ARTÍSTICA Y CREATIVA EXTRACURRICULAR

Quien suscribe, **Dip. CÉSAR ALEJANDRO DOMÍNGUEZ DOMÍNGUEZ**, 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, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La educación artística y creativa como elemento del desarrollo integral

El arte constituye una herramienta fundamental para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. Desde las primeras etapas de la vida, las distintas manifestaciones artísticas ofrecen medios para explorar el entorno, comunicar ideas y expresar sentimientos y emociones que no siempre pueden exteriorizarse mediante el lenguaje verbal.

La pintura, el dibujo, la música, la danza, el teatro, la literatura, la fotografía y otras formas de expresión artística permiten que niñas, niños y adolescentes desarrollen su imaginación y encuentren distintas vías para representar su percepción del mundo. En este sentido, la

educación artística trasciende el aprendizaje de una disciplina específica y se convierte en un espacio para estimular capacidades cognitivas, emocionales, sociales y comunicativas.

La evidencia académica respalda esta importancia. El estudio titulado “Expresión artística y el desarrollo de la creatividad en estudiantes de una universidad pública de Lima” de la revista Ciencia Latina señala que ambas favorecen la participación activa, la expresión personal y la integración, además de fortalecer habilidades mentales y afectivas relacionadas con la comprensión y la comunicación efectiva. Asimismo, identifica a la falta de tiempo, materiales y apoyo institucional como obstáculos para su adecuada implementación.

La incorporación de experiencias artísticas durante la infancia también contribuye al fortalecimiento del pensamiento crítico y de la capacidad para resolver problemas. La literatura especializada señala que mediante el arte se estimulan la creatividad y el razonamiento crítico, al mismo tiempo que se proporcionan herramientas para reconocer y gestionar emociones de manera constructiva. De igual manera, las expresiones artísticas favorecen la empatía, el conocimiento de sí mismo y la construcción de vínculos sociales.

Estos beneficios adquieren especial relevancia durante las primeras etapas de formación. La educación artística permite generar ambientes en los que las niñas y los niños puedan experimentar, imaginar y expresarse libremente. Actividades como el teatro, la música, la danza y las manualidades no solamente fortalecen capacidades individuales, como la autonomía, sino también habilidades colectivas relacionadas con la interacción y la convivencia.

La relación entre arte y creatividad tampoco se limita a la primera infancia. Un estudio publicado en 2025 sobre expresión artística y desarrollo de la creatividad encontró una relación

significativa entre ambas variables y destaca al arte como un medio para estimular el pensamiento divergente, la imaginación y la autonomía, así como favorecer el crecimiento emocional, cognitivo y social de los estudiantes.

De igual forma, las experiencias artísticas pueden contribuir al desarrollo de habilidades sociales y emocionales durante la adolescencia. Entre los estudios recuperados por dicha investigación se encuentran resultados que vinculan la mediación artística con la autoexpresión, el autoconcepto y la convivencia, así como experiencias que muestran beneficios en creatividad, coordinación motriz y concentración.

Por ello, la educación artística no debe concebirse como un elemento accesorio de la formación de niñas, niños y adolescentes. Su importancia radica también en que las capacidades creativas pueden desarrollarse mediante experiencias artísticas sistemáticas y no constituyen una cualidad reservada únicamente a quienes manifiestan aptitudes excepcionales. La evidencia disponible apunta, precisamente, a la necesidad de reconocer el arte como una estrategia educativa capaz de fortalecer la creatividad, la sensibilidad y la capacidad de adaptación de las y los estudiantes.

Esta relevancia resulta aún mayor en contextos en los que las oportunidades educativas, culturales y artísticas son limitadas. En las comunidades rurales y en aquellas que cuentan con menor oferta de actividades culturales, acercar a las y los estudiantes a experiencias artísticas puede ampliar sus espacios de expresión, fortalecer la identidad y el sentido de pertenencia, y brindar nuevas oportunidades para desarrollar capacidades y talentos.

En consecuencia, garantizar mayores oportunidades para acceder a la educación artística y creativa representa una inversión en la formación integral de las nuevas generaciones. El acceso al arte no debe depender exclusivamente de las posibilidades económicas de las familias o del lugar en el que una niña, niño o adolescente crezca, sino que debe procurarse que todas y todos cuenten con oportunidades para descubrir, desarrollar y expresar sus capacidades creativas.

Desigualdad en el acceso a actividades artísticas y creativas

Si bien el arte y la creatividad constituyen elementos relevantes para el desarrollo integral de las personas, las oportunidades para acceder, participar y formarse en actividades artísticas y culturales no se distribuyen de manera homogénea. Las condiciones económicas, educativas, territoriales y sociales pueden determinar quiénes tienen mayores posibilidades de acercarse a estas experiencias y quiénes encuentran mayores obstáculos para hacerlo.

La desigualdad cultural puede entenderse precisamente como el acceso diferenciado a los bienes y productos culturales y, por tanto, a los beneficios que éstos pueden generar para el desarrollo humano. En México, esta desigualdad se encuentra relacionada con factores como la ubicación geográfica, el nivel educativo, la condición socioeconómica, la disponibilidad de infraestructura y, cada vez más, el acceso y las capacidades para utilizar herramientas digitales.

En este sentido, la sola existencia de una oferta cultural no garantiza que todas las personas puedan acceder a ella en condiciones de igualdad. Desde la perspectiva del capital cultural, las posibilidades de apropiarse de los bienes culturales se encuentran estrechamente vinculadas con las condiciones socioeconómicas de las personas. De esta manera, quienes cuentan con mayores recursos económicos y culturales tienen también mayores posibilidades de acceder y

beneficiarse de estas experiencias, lo que puede contribuir a reproducir las desigualdades existentes.

Los datos disponibles permiten observar con claridad estas diferencias. De acuerdo con el Módulo sobre Eventos Culturales Seleccionados (MODECULT) 2025 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la asistencia a eventos culturales aumenta considerablemente conforme se incrementa el nivel de escolaridad. Mientras que 50.2 por ciento de las personas de 12 años y más con educación básica incompleta asistió a algún evento cultural, el porcentaje ascendió a 59.8 por ciento entre quienes contaban con educación básica completa, a 71.0 por ciento entre quienes tenían educación media superior y alcanzó 82.8 por ciento entre la población con educación superior.

Las diferencias también se presentan entre grupos de población que históricamente han enfrentado mayores condiciones de exclusión. El mismo MODECULT reportó que las personas con discapacidad y las personas hablantes de lengua indígena presentaron los porcentajes más bajos de asistencia a eventos culturales, con 48.3 y 48.5 por ciento, respectivamente.

Estas cifras resultan relevantes porque muestran que la participación cultural se encuentra relacionada con las condiciones sociales y educativas de las personas. Asimismo, el MODECULT reconoce expresamente la importancia de analizar los estímulos culturales recibidos durante la infancia, tanto en el hogar como en la escuela, y desde 2025 incorpora información sobre la participación en actividades artísticas como pintura, danza, teatro, música, literatura, fotografía y creación audiovisual.

Las desigualdades también tienen una dimensión territorial. Las diferencias entre zonas urbanas y rurales en infraestructura, conectividad y disponibilidad de recursos pueden limitar el acceso a bienes y servicios culturales. Incluso ante el crecimiento de la oferta cultural digital, las personas que carecen de recursos tecnológicos o de las habilidades necesarias para utilizarlos pueden quedar excluidas de nuevas formas de participación cultural, reproduciendo o profundizando desigualdades previamente existentes.

A ello se suman las barreras económicas y de disponibilidad de tiempo. Los estudios sobre acceso al arte y la cultura han señalado que la pobreza y la exclusión repercuten en las posibilidades de utilizar el tiempo libre para participar en actividades artísticas y culturales, pues la atención de necesidades económicas y básicas puede relegar este tipo de experiencias a un segundo plano.

En el caso de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, estas desigualdades pueden tener consecuencias particularmente relevantes. Cuando el acceso a clases de música, danza, teatro, pintura u otras disciplinas depende de la capacidad económica de las familias, de la existencia de espacios especializados en su comunidad o de la posibilidad de trasladarse hacia ellos, el desarrollo de habilidades artísticas y creativas deja de depender únicamente del interés o las capacidades de cada estudiante y comienza a estar condicionado por sus circunstancias económicas y territoriales.

Por ello, avanzar hacia una educación verdaderamente integral requiere generar oportunidades que permitan disminuir estas barreras. La creación de programas extracurriculares de educación artística y creativa, acompañados de becas, apoyos o estímulos que prioricen a quienes enfrentan condiciones de vulnerabilidad socioeconómica o viven en comunidades con acceso

limitado a este tipo de actividades, constituye una vía para ampliar las oportunidades de formación y evitar que las condiciones de origen determinen quién puede desarrollar sus capacidades artísticas y creativas.

Los programas extracurriculares como mecanismo para ampliar oportunidades

La formación integral de niñas, niños y adolescentes no se limita a los contenidos impartidos durante la jornada escolar. Las actividades extracurriculares constituyen un espacio complementario al proceso educativo que permite ampliar las experiencias de aprendizaje y generar oportunidades para desarrollar intereses, habilidades y capacidades que pueden no encontrar suficiente espacio dentro de la educación formal.

La literatura especializada reconoce precisamente esta función complementaria. Un estudio sobre actividades extracurriculares y mejoramiento cualitativo de la educación concluye que éstas contribuyen a la formación integral de los estudiantes en los distintos niveles educativos, al complementar el proceso de enseñanza-aprendizaje mediante actividades provenientes de ámbitos artísticos, deportivos, culturales y sociales.

A diferencia de las actividades curriculares obligatorias, los espacios extracurriculares pueden ofrecer a las y los estudiantes la posibilidad de acercarse voluntariamente a disciplinas relacionadas con sus propios intereses. Esta característica puede favorecer la motivación y generar condiciones distintas para el aprendizaje, pues quienes participan en actividades deportivas, artísticas o de otra naturaleza lo hacen, generalmente, a partir de una afinidad o interés previo.

En el caso particular de las actividades artísticas y creativas, esta flexibilidad abre oportunidades para que niñas, niños y adolescentes exploren disciplinas como la música, la danza, el teatro, las artes visuales, la literatura, la fotografía o la creación audiovisual; descubran intereses y talentos; adquieran nuevas habilidades y encuentren espacios adicionales para expresarse y relacionarse con otras personas.

La evidencia disponible señala que los programas desarrollados fuera del horario escolar pueden proporcionar experiencias enriquecedoras que permitan a las y los adolescentes ampliar sus perspectivas, mejorar su socialización y fortalecer sus habilidades. Para alcanzar estos objetivos, los programas deben contar con propósitos definidos, actividades planificadas y desarrollarse en un entorno de relaciones saludables.

Además, las actividades que integran estos programas pueden estar relacionadas expresamente con el arte y la música, entre otras disciplinas. Su relevancia reside en que permiten estimular intereses, adquirir y practicar nuevas habilidades, establecer redes sociales, acercarse a nuevas experiencias y fortalecer la construcción de la identidad.

Los beneficios potenciales trascienden el aprendizaje de una disciplina determinada. La revisión de evidencia sobre programas extraescolares identifica asociaciones con mayores niveles de autoestima, autocontrol y aspiraciones de logro, así como con el desarrollo de talentos e intereses. También refiere beneficios relacionados con la iniciativa, la toma de decisiones, el manejo de conflictos, la comunicación y otras habilidades sociales.

Un elemento especialmente relevante para la presente iniciativa es su capacidad para ampliar oportunidades entre quienes parten de condiciones menos favorables. La literatura señala que

estos programas pueden resultar particularmente útiles para jóvenes provenientes de entornos desfavorecidos, al tener un efecto compensatorio mediante el acceso a recursos y experiencias que no necesariamente se encuentran disponibles en su contexto inmediato.

Para ello, no basta con la simple existencia de actividades extracurriculares; resulta necesario procurar que sean espacios adecuados para el desarrollo de las y los estudiantes. Entre las características identificadas en los programas exitosos se encuentran la existencia de entornos seguros y estables, relaciones positivas con personas adultas y pares, oportunidades para probar nuevas experiencias y desarrollar habilidades, así como actividades creativas que acerquen a las y los jóvenes a nuevas ideas, intereses y posibilidades.

En este propósito, la colaboración entre las autoridades educativas y las instituciones que cuentan con experiencia, infraestructura o capacidades en materia artística y cultural puede constituir una herramienta para ampliar el alcance de estos programas. Las instituciones culturales y educativas, universidades, organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales pueden contribuir a acercar conocimientos, espacios y experiencias artísticas a un mayor número de estudiantes, sin que la totalidad de la oferta tenga que generarse exclusivamente al interior de cada plantel educativo.

Esta posibilidad resulta congruente con el marco jurídico educativo vigente. El artículo 115 de la Ley General de Educación ya establece, como atribución concurrente de las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, el fomento y difusión de las actividades artísticas y culturales. Por ello, la presente iniciativa propone fortalecer dicha atribución para incorporar expresamente la promoción de programas extracurriculares de educación artística y

creativa, así como la posibilidad de establecer mecanismos de colaboración que faciliten su desarrollo.

De esta manera, los programas extracurriculares pueden funcionar como un puente entre la educación formal y las oportunidades artísticas y culturales existentes en las comunidades, permitiendo que un mayor número de niñas, niños y adolescentes encuentre espacios para descubrir sus capacidades, desarrollar sus talentos y acceder a experiencias formativas que contribuyan a su desarrollo integral.

Becas y apoyos para garantizar un acceso equitativo

La existencia de programas extracurriculares de educación artística y creativa constituye un primer paso para ampliar las oportunidades de formación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes; sin embargo, su sola disponibilidad no garantiza que todas y todos puedan acceder a ellos en condiciones de igualdad. Para que estas oportunidades cumplan una verdadera función incluyente, es necesario considerar las barreras económicas y territoriales que pueden impedir la participación de determinados sectores de la población.

Como se ha señalado, las condiciones socioeconómicas influyen en las posibilidades de acceder y apropiarse de los bienes y experiencias culturales. Esta desigualdad adquiere especial relevancia cuando la participación en actividades artísticas implica gastos adicionales para las familias, ya sea por concepto de inscripción, materiales, instrumentos, traslados u otros recursos necesarios para su realización.

En consecuencia, una oferta extracurricular que dependa exclusivamente de la capacidad económica de cada familia corre el riesgo de profundizar las diferencias existentes. Las niñas, niños y adolescentes provenientes de hogares con mayores recursos pueden contar con mayores posibilidades de acceder a clases de música, danza, pintura, teatro u otras disciplinas, mientras que quienes enfrentan condiciones de vulnerabilidad socioeconómica pueden quedar excluidos de estas experiencias, aun cuando tengan el interés o las aptitudes para participar en ellas.

A las barreras económicas se suman las desigualdades territoriales. En comunidades rurales, localidades alejadas o zonas con una oferta cultural limitada, las oportunidades para acceder a espacios especializados, instituciones culturales o actividades artísticas pueden ser menores. Por ello, las políticas destinadas a ampliar la educación artística y creativa deben considerar no solamente las condiciones económicas de las y los estudiantes, sino también las características del entorno en el que viven.

Esta necesidad resulta particularmente relevante si se considera que los programas extracurriculares pueden tener un efecto compensatorio para quienes provienen de entornos desfavorecidos. La literatura especializada señala que estos espacios pueden proporcionar recursos y experiencias que no necesariamente están disponibles en el contexto cotidiano de las y los jóvenes, ampliando con ello sus oportunidades de desarrollo.

En este contexto, las becas, apoyos y estímulos económicos constituyen instrumentos para favorecer la igualdad de oportunidades, al contribuir a que las condiciones económicas de las familias no sean un impedimento para acceder a experiencias formativas de carácter artístico y creativo. Su propósito no sería únicamente apoyar a quienes ya participan en estas actividades,

sino ampliar las posibilidades de acceso para estudiantes que, de otra manera, podrían quedar fuera de ellas.

Esta propuesta encuentra sustento en la propia Ley General de Educación. Su artículo 9 establece acciones que las autoridades educativas deben realizar para generar condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación y contempla expresamente el establecimiento de políticas incluyentes para el otorgamiento de becas y otros apoyos económicos, priorizando a las personas educandas cuyas condiciones socioeconómicas les impidan ejercer dicho derecho.

Partiendo de esta base, la presente iniciativa propone fortalecer los mecanismos de equidad ya reconocidos por la legislación educativa, incorporando expresamente becas, apoyos o estímulos económicos destinados a facilitar el acceso y la participación en programas extracurriculares de educación artística y creativa, con prioridad para quienes enfrenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica o habiten en comunidades con acceso limitado a actividades culturales y artísticas.

De esta manera, se busca que las oportunidades para descubrir una vocación, desarrollar un talento o participar en experiencias de creación artística no estén determinadas por el ingreso de las familias ni por el lugar de residencia de las y los estudiantes. Democratizar el acceso a la educación artística y creativa implica no solamente generar una mayor oferta de actividades, sino establecer las condiciones necesarias para que quienes enfrentan mayores barreras también puedan beneficiarse de ellas.

Contenido y alcance de la reforma

A partir de las consideraciones expuestas, resulta necesario avanzar hacia un modelo que no sólo reconozca la importancia de la educación artística y creativa dentro de la formación integral, sino que genere condiciones concretas para ampliar las oportunidades de acceso y participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

La Ley General de Educación ya establece bases importantes para ello. Por una parte, reconoce dentro de la orientación integral de la educación aspectos relacionados con la imaginación, la creatividad, la apreciación y la creación artística; asimismo, contempla entre los contenidos de los planes y programas de estudio el conocimiento de las artes y el desarrollo de la creatividad artística. Por otra, prevé mecanismos dirigidos a favorecer la equidad educativa, entre ellos el otorgamiento de becas y apoyos económicos a estudiantes que enfrentan condiciones socioeconómicas adversas.

En este sentido, la presente iniciativa no pretende sustituir ni modificar la enseñanza artística que actualmente forma parte de los planes y programas de estudio, sino complementarla mediante oportunidades de formación extracurricular que permitan a las y los estudiantes profundizar en sus intereses, descubrir habilidades y desarrollar capacidades creativas más allá de la jornada y de los contenidos escolares ordinarios.

Para ello, se propone reformar los artículos 9 y 115 de la Ley General de Educación, a partir de dos componentes complementarios.

En primer término, se plantea incorporar en el artículo 9 la obligación de establecer mecanismos de becas, apoyos o estímulos económicos que faciliten el acceso y la participación

de los educandos en programas extracurriculares de educación artística y creativa. Estos mecanismos deberán priorizar a quienes enfrenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica o habiten en comunidades con acceso limitado a actividades culturales y artísticas, con el propósito de que las condiciones económicas o territoriales no constituyan una barrera para el desarrollo de sus capacidades.

En segundo término, se propone fortalecer el artículo 115, relativo a las atribuciones concurrentes de las autoridades educativas federal y de las entidades federativas. Actualmente, dicho precepto ya contempla el fomento y difusión de las actividades artísticas y culturales; la reforma busca ampliar esta atribución para incorporar expresamente la promoción de programas extracurriculares de educación artística y creativa que contribuyan al desarrollo integral de los educandos.

Asimismo, se propone facultar a las autoridades educativas para establecer mecanismos de colaboración con instituciones culturales y educativas, organizaciones de la sociedad civil y otros actores de los sectores social y privado. Con ello se busca aprovechar la experiencia, infraestructura, conocimientos y capacidades existentes para ampliar la oferta de actividades artísticas y creativas y facilitar que éstas lleguen a un mayor número de estudiantes.

Ambas modificaciones responden a una misma finalidad: ampliar y democratizar las oportunidades de formación artística y creativa. La generación de programas extracurriculares permite ampliar la oferta; mientras que las becas, apoyos y estímulos contribuyen a que dicha oferta sea efectivamente accesible para quienes enfrentan mayores barreras.

Con esta reforma se busca avanzar hacia una educación integral en la que el acceso a experiencias artísticas y creativas no constituya un privilegio determinado por las posibilidades económicas de las familias o por el lugar de residencia, sino una oportunidad al alcance de un mayor número de niñas, niños, adolescentes y jóvenes para desarrollar sus talentos, ampliar sus horizontes y fortalecer sus capacidades personales, sociales y creativas.

Bajo este orden de ideas, la presente iniciativa propone reformar los artículos 9 y 115 de la Ley General de Educación para quedar en los términos siguientes:

LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
Artículo 9. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, favoreciendo la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:	Artículo 9. ...
I. a XI. ...	I. a XI. ...
XII. Proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la	XII. Proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la

educación básica, garantizando su distribución, y	educación básica, garantizando su distribución;
Sin correlativo, recorriendo las subsecuentes	XIII. Establecer mecanismos de becas, apoyos o estímulos económicos para facilitar el acceso y la participación de los educandos en programas extracurriculares de educación artística y creativa, priorizando a quienes enfrenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica o habiten en comunidades con acceso limitado a actividades culturales y artísticas, y
XIII. Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia.	XIV. Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia.
Artículo 115. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 113 y 114, corresponde a las autoridades educativas federal, de los Estados y Ciudad de México, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:	Artículo 115. ...
I. a X. ...	I. a X. ...

XI. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones, incluido el deporte adaptado para personas con discapacidad;	XI. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones, incluido el deporte adaptado para personas con discapacidad, así como promover programas extracurriculares de educación artística y creativa que contribuyan al desarrollo integral de los educandos. Para tal efecto, podrán establecer mecanismos de colaboración con instituciones culturales y educativas, organizaciones de la sociedad civil y demás actores de los sectores social y privado;
XII. a XXIII.	XII. a XXIII.

En razón de lo anteriormente expuesto, pongo a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 9 Y 115 DE LA LEY GENERAL
DE EDUCACIÓN**

Único. Se adiciona una fracción XIII, recorriéndose las subsecuentes en su orden, al artículo 9; y se reforma la fracción XI del artículo 115 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 9. ...

I. a XI. ...

XII. Proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica, garantizando su distribución;

XIII. Establecer mecanismos de becas, apoyos o estímulos económicos para facilitar el acceso y la participación de los educandos en programas extracurriculares de educación artística y creativa, priorizando a quienes enfrenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica o habiten en comunidades con acceso limitado a actividades culturales y artísticas, y

XIV. Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia.

Artículo 115. ...

I. a X. ...

XI. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones, incluido el deporte adaptado para personas con discapacidad, **así como**

promover programas extracurriculares de educación artística y creativa que contribuyan al desarrollo integral de los educandos. Para tal efecto, podrán establecer mecanismos de colaboración con instituciones culturales y educativas, organizaciones de la sociedad civil y demás actores de los sectores social y privado;

XII. a XXIII. ...

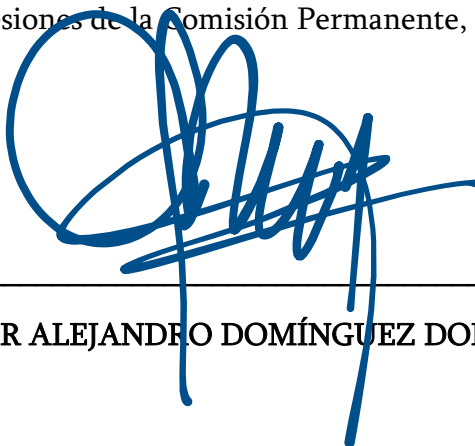
...

...

Transitorio

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a 24 de agosto de 2026



DIP. CÉSAR ALEJANDRO DOMÍNGUEZ DOMÍNGUEZ

Fuentes:

1. CONEDUQ. (2025, 18 de octubre). *La importancia de la educación artística en el desarrollo integral de estudiantes rurales*. [CONEDUQ](#)
2. López Retana, A. D. (2026). La desigualdad cultural en México y su relación con la brecha digital en el contexto pospandemia. *Estudios y Perspectivas Revista Científica y Académica*, 6(3). <https://doi.org/10.61384/r.c.a..v6i3.2022>
3. Macay-López, S. A., Cedeño-Vera, N. R., Holguín-Mero, F. M., & Hernández-López, A. B. (2022). Las actividades extracurriculares y el mejoramiento cualitativo de la educación. *Epísteme Koinonía*, 5(1), 1027–1039. <https://doi.org/10.35381/e.k.v5i1.2212>
4. Parra Jiménez, Á., Oliva Delgado, A., & Antolín Suárez, L. (2009). Los programas extraescolares como recurso para fomentar el desarrollo positivo adolescente. *Papeles del Psicólogo*, 30(3), 265–275. [Redalyc](#)
5. Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. (2023, 15 de marzo). *El arte es un recurso esencial para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes*. Gobierno de México. [Gobierno de México](#)
6. Suárez Roca, M. P., Villon Cristóbal, K. M., Gonzabay Del Pezo, Z. A., Borbor Yagual, V. N., Salinas Magallanes, W. C., & Peñafiel Villarreal, R. E. (2025). Creatividad y expresión artística en la educación inicial. *Revista Científica Multidisciplinaria Ogma*, 4(3), 70–81. <https://doi.org/10.69516/eb0pww53>
7. UNESCO. (2022, 8 de febrero). *La UNESCO advierte sobre persistentes inequidades para el desarrollo de la educación artística en Chile*. [UNESCO](#)
8. Universitat Oberta de Catalunya. (s. f.). *Desigualdades en la participación cultural: políticas y derechos culturales*. Blog de los Estudios de Artes y Humanidades. [Universitat Oberta de Catalunya](#)

-
9. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. (s. f.). *[Artículo sobre acceso al arte y la cultura en el espacio público]*. *Espacios Urbanos*. [Espacios Urbanos, UAM Azcapotzalco](#)
10. Herrera, P., & Rojas, D. (2025, 11 de marzo). *Arte sin barreras: la UNAM impulsa la inclusión cultural*. UNAM Global. [UNAM Global](#)

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 94, 95 Y 96 DE LA LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y VERIFICACIÓN DE LOS PROCESOS DE MUESTREO Y PESAJE

El que suscribe, **Sergio Gil Rullán**, Diputado Federal de la LXVI Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, integrante del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno, la siguiente: **se reforma el segundo párrafo del artículo 95, y se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 94; los párrafos tercero a décimo quinto al artículo 95; y los párrafos tercero y cuarto al artículo 96 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, al tenor de la siguiente:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema

La agroindustria de la caña de azúcar constituye una actividad estratégica para la economía nacional y, particularmente, para miles de familias que encuentran en su cultivo, corte, transporte, transformación y comercialización su principal fuente de ingreso. Por su relevancia económica y social, la actividad azucarera es considerada de interés público y genera empleo directo para más de 500 mil personas, entre productores, jornaleros, cortadores, transportistas y obreros. Asimismo, beneficia de manera indirecta a más de 2.4 millones de personas asentadas en 290 municipios de 16 entidades federativas.¹

¹Diario Oficial de la Federación. *Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar 2026-2030*, <<https://sidof.segob.gob.mx/notas/5787689>> Consultado el 18 de agosto de 2026.

El ingreso de las personas productoras de azúcar depende de una cadena compuesta por distintos elementos: cantidad de caña entregada, calidad de la materia prima, azúcar recuperable y precio de referencia. En este sentido, uno de los principales avances de este modelo consiste en que el pago al productor no depende exclusivamente de una negociación entre las partes, sino de una fórmula vinculada al valor del azúcar y a la cantidad de azúcar recuperable contenida en la materia prima entregada.²

El precio de la caña de azúcar se rige anualmente conforme al precio de referencia del azúcar que proponga el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y que publique la autoridad competente. Cuando la caña se destine a la producción de azúcar, su precio deberá referirse al azúcar recuperable base estándar, a razón del 57 por ciento del precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar.³

Este sistema, identificado comúnmente a partir de los Kilogramos de Azúcar Recuperable Base Estándar (KARBE) permite relacionar el valor económico de la caña con la cantidad de azúcar potencialmente aprovechable que contiene.⁴

La existencia de una fórmula legal constituye una garantía fundamental para los productores. Sin embargo, la certeza de la fórmula no es suficiente si los datos que se incorporan a ella no pueden ser comprobados plenamente.

Para que el sistema de pago funcione correctamente es indispensable que exista certeza no solamente respecto del porcentaje legal que corresponde al productor o del precio de referencia del azúcar, sino también respecto de cuánto pesó efectivamente la caña

² Sistema de Pago de la Caña, <<https://unpca.org.mx/sistema-de-pago-de-la-cana/>> Consultado el 18 de agosto de 2026.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

entregada; qué deducciones se realizaron; cuál fue el peso neto reconocido; qué muestra fue analizada; cuáles fueron los resultados de laboratorio; qué parámetros se utilizaron para calcular el azúcar recuperable; qué KARBE fue aplicado; qué precio de referencia se utilizó; y cómo se obtuvo finalmente la cantidad pagada al productor.

Cada uno de estos elementos tiene incidencia directa en el ingreso de los productores de caña. Por ello, cualquier error, inconsistencia o falta de transparencia en una sola de estas etapas puede alterar el resultado final aun cuando la fórmula establecida en la Ley sea correcta.

La necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia, supervisión y verificación en la determinación del pago de la caña no responde únicamente a una revisión técnica del marco jurídico, responde también una demanda planteada directamente por quienes participan todos los días en la actividad cañera.

El 22 de mayo de 2026, en Tuxtepec, Oaxaca, se llevó a cabo el “Foro por la Justicia Productiva y la Estabilidad del Ingreso Cañero”, convocado por La Cuenca Produce y Trabajadores y Productores en Movimiento. En ese espacio, productores cañeros plantearon la necesidad de fortalecer la intervención institucional en los distintos procesos que sirven de base para determinar el pago de la caña de azúcar.

Durante dicho Foro los productores expresaron la necesidad de fortalecer la presencia y responsabilidad de las instituciones públicas en estos procedimientos, particularmente en aquellos relacionados con la verificación de los instrumentos de medición y con la posibilidad de que los productores tengan acceso efectivo a la información que determina cuánto habrán de recibir por su producción.

II. Justificación de la Iniciativa

La Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar ha sido un instrumento fundamental para ordenar una relación productiva compleja en la que intervienen productores, organizaciones, Ingenios, trabajadores y autoridades. Su sistema de pago permitió establecer reglas objetivas que han contribuido a reducir la incertidumbre en la determinación del valor de la materia prima.

Sin embargo, las reglas diseñadas hace más de veinte años deben actualizarse frente a las posibilidades que hoy ofrecen la digitalización, los registros electrónicos, los sistemas automatizados de control y la trazabilidad de las operaciones.

No se trata de imponer tecnología por la tecnología misma. Se trata de utilizarla para resolver una necesidad concreta: que el productor tenga plena certeza de que se le está pagando lo que legalmente le corresponde. La legislación vigente contiene mecanismos de participación y supervisión de los Abastecedores. El artículo 96 de la ley en comento reconoce el derecho de las Organizaciones a supervisar el peso, el agua de imbibición, el jugo mezclado, las muestras, la pol, la fibra, el brix y los cálculos necesarios para determinar el azúcar recuperable.

No obstante, la supervisión presencial tiene límites. Una zafra implica miles de operaciones realizadas durante jornadas continuas y en distintas etapas del proceso industrial. Resulta materialmente difícil que la certeza dependa únicamente de que un representante se encuentre presente en cada momento.

La tecnología permite complementar ese derecho. Un sistema electrónico puede conservar la información de manera permanente, ordenar cronológicamente las operaciones y permitir que cualquier diferencia sea reconstruida después. La finalidad es

pasar de un modelo basado principalmente en la observación de la operación a uno sustentado adicionalmente en la evidencia de la operación.

La relación entre productores e industriales debe construirse sobre reglas claras. Los productores deben tener certeza de que su esfuerzo se traduce en un pago justo y los Ingenios deben contar con mecanismos objetivos que acrediten la corrección de sus operaciones. La transparencia beneficia a ambas partes.

Esta iniciativa parte de una premisa fundamental: el productor que entrega su caña tiene derecho a saber cuánto entregó, cuánto se le reconoció, cómo se determinó su calidad y cómo se calculó el pago que finalmente recibió

IV. Objeto de la Iniciativa

La importancia y trascendencia de la presente iniciativa radica en fortalecer, de manera integral, las condiciones de certeza, transparencia y equidad bajo las cuales se determina el pago de la caña de azúcar a las y los productores.

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer la transparencia, la supervisión y la certeza en los procesos de toma de muestras, pesaje y determinación de los parámetros que inciden directamente en el pago de la caña de azúcar, con la finalidad de que las y los productores cuenten con mayores elementos para verificar que el volumen y la calidad de su producto sean determinados de manera correcta y objetiva.

El objetivo principal de la reforma es brindar mayor certeza a las y los productores de caña de que el volumen y la calidad de su producto serán correctamente determinados y que, sobre esa base, recibirán de manera íntegra el pago que legalmente les corresponde.

V. Contenido de la Iniciativa

La presente iniciativa propone reformar los artículos 94, 95 y 96 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, con el propósito de fortalecer la transparencia y la supervisión de los procesos que inciden directamente en el pago a las y los productores.

En el artículo 94 se refuerzan las reglas para la toma, identificación, manejo y conservación de las muestras, a fin de garantizar que los resultados puedan ser plenamente verificables.

En el artículo 95 se actualiza y armoniza el marco normativo aplicable a la verificación, calibración y certificación de los instrumentos de medición, sustituyendo la referencia a la abrogada Ley Federal sobre Metrología y Normalización por la Ley de Infraestructura de la Calidad, vigente actualmente. Con ello, la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar se adecua al marco jurídico vigente en materia de normalización, metrología y evaluación de la conformidad.

Asimismo, se establecen reglas específicas para las básculas utilizadas en el pesaje de la caña, incluyendo verificaciones previas al inicio de cada zafra y verificaciones extraordinarias cuando existan fallas, modificaciones o inconsistencias que puedan afectar la confiabilidad de las mediciones.

De igual forma, se crea el Sistema Electrónico de Registro y Trazabilidad de la Caña, que permitirá dar seguimiento a cada entrega desde su ingreso al área de pesaje hasta su preliquidación y liquidación final. También se incorporan mecanismos de videograbación y reglas para preservar la integridad de los registros.

Finalmente, en el artículo 96 se fortalece el derecho de supervisión de los productores y sus organizaciones, estableciendo la obligación de conservar la evidencia relacionada cuando exista alguna controversia.

Con estas modificaciones se busca actualizar el marco jurídico, fortalecer los mecanismos de control y brindar mayor certeza a las y los productores sobre el peso de su caña, los parámetros utilizados para determinar su valor y el pago que finalmente reciben.

Para una mejor comprensión nuestra propuesta presentamos el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

Texto vigente:	Propuesta de reforma:
Artículo 94.- El procedimiento de toma, manejo y análisis de muestras se efectuará con base en la normatividad aplicable a la agroindustria de la caña de azúcar expedida por la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía y, a falta de ésta, por los acuerdos adoptados en el seno del Comité Nacional. Sin correlativo Sin correlativo	Artículo 94.- Los procedimientos deberán garantizar en todo momento la representatividad, identificación, trazabilidad, integridad, conservación y verificabilidad de las muestras y de los resultados obtenidos. Las muestras deberán identificarse mediante mecanismos que permitan conocer su origen y mantener su correspondencia desde la toma hasta la emisión del resultado respectivo.

Artículo 95.- Para la toma de muestras representativas y la realización de los análisis en el laboratorio, los Industriales estarán obligados a contar en los Ingenios con el local de laboratorio funcional, exclusivo para ello, con espacio y mobiliario suficientes para el personal representante de Abastecedores de Caña e Industriales, dotado de todos los materiales, equipos, aparatos y reactivos contemplados en las especificaciones de las normas mexicanas respectivas. Para tal efecto, el Gobierno Federal se obliga a verificar, calibrar y certificar los instrumentos de medición, materiales, reactivos y demás elementos que se requieran en los términos establecidos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Sin correlativo Sin Correlativo	Artículo 95.-... El Gobierno Federal, por conducto de las autoridades competentes, deberá garantizar la verificación, calibración y, en su caso, certificación de los instrumentos de medición, materiales, reactivos y demás elementos utilizados para determinar los parámetros que incidan en el pago de la caña, de conformidad con la Ley de Infraestructura de la Calidad y demás disposiciones aplicables. Tratándose de las básculas utilizadas para determinar el peso de la caña, la verificación deberá realizarse obligatoriamente dentro de los treinta días naturales previos al inicio de cada zafra. Ninguna báscula podrá iniciar operaciones ni utilizarse para determinar el peso de la caña para efectos de pago cuando no cuente con constancia de verificación vigente o cuando se encuentre fuera de las tolerancias permitidas por la normatividad aplicable.
--	---

Sin correlativo	Deberá realizarse una verificación extraordinaria cuando la báscula: I. Haya sido objeto de reparación; II. Sea ajustada o modificada; III. Sea reubicada; IV. Presente fallas o inconsistencias en sus mediciones, o V. Sea objeto de solicitud fundada de verificación por parte del Comité.
Sin correlativo	La verificación extraordinaria deberá practicarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que se actualice alguno de los supuestos previstos en el párrafo anterior.
Sin correlativo	Cuando existan elementos objetivos que permitan presumir que una báscula no garantiza mediciones confiables, ésta no podrá utilizarse para determinar el peso de la caña para efectos de pago hasta que se acredite su correcto funcionamiento.
Sin correlativo	Las constancias y resultados de las verificaciones deberán entregarse al Comité y permanecer disponibles para consulta de los Abastecedores de Caña y de las Organizaciones que los representen.
Sin correlativo	Los Ingenios deberán contar con un Sistema Electrónico de Registro y Trazabilidad de la Caña, que permita dar seguimiento a cada entrega desde su ingreso al área de pesaje

Sin correlativo	hasta su consideración en la preliquidación y liquidación final. El sistema deberá registrar, cuando menos: I. Identificación del Abastecedor de Caña; II. Identificación del vehículo o unidad de transporte; III. Fecha y hora de ingreso y salida; IV. Peso bruto; V. Tara del vehículo, cuando corresponda; VI. Deducciones aplicadas; VII. Peso neto; VIII. Folio de las muestras relacionadas con la entrega, cuando corresponda; IX. Parámetros de calidad aplicables; X. Azúcar recuperable base estándar utilizado; XI. Datos necesarios para identificar la preliquidación y liquidación correspondiente, y XII. Los demás elementos que determinen las disposiciones aplicables. Los registros deberán conservarse durante un plazo mínimo de cinco años.
Sin correlativo	Los registros no podrán ser eliminados ni sustituidos. Toda corrección deberá conservar el registro original, identificar el dato modificado y señalar la justificación, fecha, hora y personas que hayan autorizado la modificación.
Sin correlativo	Las áreas destinadas al pesaje de la caña deberán contar con sistemas de

Sin correlativo	videograbación que permitan identificar la unidad de transporte durante las operaciones de entrada y salida.
Sin correlativo	Las videograbaciones deberán contar con fecha y hora sincronizadas con el sistema electrónico de pesaje y conservarse durante la zafra correspondiente. Cuando exista una inconformidad o controversia, los archivos relacionados deberán conservarse hasta su resolución definitiva.
Sin correlativo	La información y las videograbaciones previstas en este artículo deberán tratarse de conformidad con la legislación aplicable en materia de protección de datos personales y exclusivamente para fines relacionados con la recepción, medición, supervisión, pago y solución de controversias de la caña de azúcar.
Artículo 96.- Bajo el sistema en el que el precio de la caña se determina mediante el azúcar recuperable base estándar promedio uniforme de toda la caña molida en la zafra por cada Ingenio del país, el resultado del azúcar físicamente producido en cada zafra no tendrá relación con el pago de la caña. En consecuencia, los Abastecedores de Caña por conducto de sus Organizaciones tienen derecho a supervisar en la fábrica y a participar conjuntamente con el personal del Ingenio,	Artículo 96.-... ...

únicamente hasta la parte del proceso que interviene para la determinación de los parámetros comprendidos en el cálculo del azúcar recuperable de su caña, que son: a) Peso de la caña al ser entregada en batey del Ingenio, así como la correspondencia entre el pesaje efectuado, el registro electrónico generado y el comprobante correspondiente; b) Peso o medición del agua de imbibición; c) Peso del jugo mezclado; d) Toma, manejo y conservación de muestras de jugo mezclado y de bagazo; e) Determinación de la pol y de la fibra en caña; f) Determinación de pol en jugo mezclado y bagazo; g) Determinación de brix o sólidos totales en jugo mezclado; h) Cálculos para obtener los datos promedio ponderados del día, de la semana y acumulados al término de la zafra del porciento de pol en caña y el porciento de fibra en caña, así como la pol y el brix del jugo mezclado para determinar su pureza, e i) Verificación de la instalación en los Ingenios de los equipos necesarios y su correcta operación, así como de la aplicación debida de las disposiciones aplicables.	a) a i) ... En caso de divergencia deberán preservarse
---	---

	inmediatamente los registros electrónicos, comprobantes, muestras disponibles y videograbaciones relacionadas con las operaciones controvertidas hasta que exista resolución definitiva. Cuando la divergencia se relacione con el funcionamiento de una báscula o instrumento de medición, el Comité podrá solicitar la verificación extraordinaria correspondiente en términos del artículo 95 de esta Ley.
--	---

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

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 94, 95 Y 96 DE LA LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y VERIFICACIÓN DE LOS PROCESOS DE MUESTREO Y PESAJE

Artículo Único. Se **reforma** el segundo párrafo del artículo 95, y se **adicionan** los párrafos segundo y tercero al artículo 94; los párrafos tercero a décimo quinto al artículo 95; y los párrafos tercero y cuarto al artículo 96 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, para quedar como sigue:

Artículo 94.-

Los procedimientos deberán garantizar en todo momento la representatividad, identificación, trazabilidad, integridad, conservación y verificabilidad de las muestras y de los resultados obtenidos.

Las muestras deberán identificarse mediante mecanismos que permitan

conocer su origen y mantener su correspondencia desde la toma hasta la emisión del resultado respectivo.

Artículo 95.-...

El Gobierno Federal, por conducto de las autoridades competentes, deberá garantizar la verificación, calibración y, en su caso, certificación de los instrumentos de medición, materiales, reactivos y demás elementos utilizados para determinar los parámetros que incidan en el pago de la caña, de conformidad con la Ley de Infraestructura de la Calidad y demás disposiciones aplicables.

Tratándose de las básculas utilizadas para determinar el peso de la caña, la verificación deberá realizarse obligatoriamente dentro de los treinta días naturales previos al inicio de cada zafra.

Ninguna báscula podrá iniciar operaciones ni utilizarse para determinar el peso de la caña para efectos de pago cuando no cuente con constancia de verificación vigente o cuando se encuentre fuera de las tolerancias permitidas por la normatividad aplicable.

Deberá realizarse una verificación extraordinaria cuando la báscula:

- I. Haya sido objeto de reparación;**
- II. Sea ajustada o modificada;**
- III. Sea reubicada;**
- IV. Presente fallas o inconsistencias en sus mediciones, o**
- V. Sea objeto de solicitud fundada de verificación por parte del Comité.**

La verificación extraordinaria deberá practicarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que se actualice alguno de los supuestos previstos en el

párrafo anterior.

Cuando existan elementos objetivos que permitan presumir que una báscula no garantiza mediciones confiables, ésta no podrá utilizarse para determinar el peso de la caña para efectos de pago hasta que se acredite su correcto funcionamiento.

Las constancias y resultados de las verificaciones deberán entregarse al Comité y permanecer disponibles para consulta de los Abastecedores de Caña y de las Organizaciones que los representen.

Los Ingenios deberán contar con un Sistema Electrónico de Registro y Trazabilidad de la Caña, que permita dar seguimiento a cada entrega desde su ingreso al área de pesaje hasta su consideración en la preliquidación y liquidación final.

El sistema deberá registrar, cuando menos:

- I. Identificación del Abastecedor de Caña;**
- II. Identificación del vehículo o unidad de transporte;**
- III. Fecha y hora de ingreso y salida;**
- IV. Peso bruto;**
- V. Tara del vehículo, cuando corresponda;**
- VI. Deducciones aplicadas;**
- VII. Peso neto;**
- VIII. Folio de las muestras relacionadas con la entrega, cuando corresponda;**
- IX. Parámetros de calidad aplicables;**
- X. Azúcar recuperable base estándar utilizado;**
- XI. Datos necesarios para identificar la preliquidación y liquidación correspondiente, y**

XII. Los demás elementos que determinen las disposiciones aplicables.

Los registros deberán conservarse durante un plazo mínimo de cinco años.

Los registros no podrán ser eliminados ni sustituidos. Toda corrección deberá conservar el registro original, identificar el dato modificado y señalar la justificación, fecha, hora y personas que hayan autorizado la modificación.

Las áreas destinadas al pesaje de la caña deberán contar con sistemas de videograbación que permitan identificar la unidad de transporte durante las operaciones de entrada y salida.

Las videograbaciones deberán contar con fecha y hora sincronizadas con el sistema electrónico de pesaje y conservarse durante la zafra correspondiente. Cuando exista una inconformidad o controversia, los archivos relacionados deberán conservarse hasta su resolución definitiva.

La información y las videograbaciones previstas en este artículo deberán tratarse de conformidad con la legislación aplicable en materia de protección de datos personales y exclusivamente para fines relacionados con la recepción, medición, supervisión, pago y solución de controversias de la caña de azúcar.

Artículo 96.-...

...

a) a i) ...

En caso de divergencia deberán preservarse inmediatamente los registros electrónicos, comprobantes, muestras disponibles y videograbaciones

relacionadas con las operaciones controvertidas hasta que exista resolución definitiva.

Cuando la divergencia se relacione con el funcionamiento de una báscula o instrumento de medición, el Comité podrá solicitar la verificación extraordinaria correspondiente en términos del artículo 95 de esta Ley.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Segundo. El Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en coordinación con las autoridades competentes, deberá emitir o, en su caso, adecuar, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las disposiciones, lineamientos y criterios técnicos necesarios para su aplicación, particularmente los relativos a la trazabilidad de las muestras, la verificación de básculas, el registro electrónico de la información y la conservación de evidencia.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente a los 24 días de agosto de 2026.



Diputado Sergio Gil Rullán

Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano Cámara de Diputados

LXVI Legislatura

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y SEGURIDAD HÍDRICA FRENTE A LA FRACTURACIÓN HIDRÁULICA

Quien suscribe, **Dip. Paloma Domínguez Ugarte**, 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, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de las actividades productivas deben realizarse bajo condiciones que permitan satisfacer las necesidades económicas y energéticas del país sin comprometer la protección del medio ambiente ni la disponibilidad de recursos esenciales para la población. Entre estos recursos, el agua ocupa un lugar fundamental debido a su importancia para la vida, la salud, los ecosistemas, la producción de alimentos, la industria, la generación de energía y, en general, el desarrollo económico y social.

En México, la protección del agua y del medio ambiente constituye además una obligación directamente vinculada con el reconocimiento de derechos humanos. El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y dispone que el Estado deberá garantizar el respeto a este derecho. El mismo artículo reconoce el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, y mandata que su acceso y utilización se realicen de manera equitativa y sustentable.

Estos derechos obligan a que las decisiones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales consideren no sólo los beneficios económicos de una determinada actividad, sino también sus posibles repercusiones sobre los ecosistemas, la calidad ambiental y la disponibilidad presente y futura del agua. Esta obligación cobra especial

relevancia frente a actividades que requieren cantidades importantes de recursos hídricos o que, por sus características, pueden generar presiones adicionales sobre las fuentes de abastecimiento.

La legislación mexicana ha incorporado recientemente el concepto de seguridad hídrica como un elemento central para la gestión del agua. La Ley de Aguas Nacionales la define como la capacidad del Estado para garantizar de manera sostenible cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para satisfacer las necesidades humanas y de los ecosistemas, promover el bienestar y el desarrollo nacional, asegurar su disponibilidad para consumo humano de manera intergeneracional y reducir los riesgos derivados tanto de fenómenos naturales como de actividades humanas.

Esta visión reconoce que la disponibilidad de agua no puede analizarse únicamente en función del volumen existente en un momento determinado, sino que requiere considerar la capacidad de las cuencas y acuíferos para sostener las necesidades de la población, las actividades productivas y los ecosistemas en el largo plazo. En este sentido, garantizar la seguridad hídrica implica prevenir situaciones en las que nuevos aprovechamientos puedan agravar condiciones de escasez, sobreexplotación o deterioro de las fuentes de abastecimiento.

El propio Programa Nacional Hídrico 2026-2030 reconoce al agua como un recurso finito e indispensable para la salud humana, los ecosistemas, la biodiversidad, la producción de alimentos, la industria, la generación de energía y el desarrollo económico, por lo que considera que su gestión adecuada constituye un factor estratégico para el país. El Programa establece, entre sus objetivos, impulsar el uso eficiente y sustentable del agua en los sectores agrícola, industrial y de servicios, promover el manejo integrado de cuencas y acuíferos, conservar el equilibrio hídrico y garantizar la disponibilidad futura del recurso.

La situación hídrica nacional hace especialmente relevante esta obligación. De acuerdo con dicho Programa, dos terceras partes del territorio mexicano presentan condiciones áridas o semiáridas, mientras que la distribución de las precipitaciones es profundamente desigual entre las distintas regiones del país. Asimismo, aunque en 2024 México contó con un volumen estimado de 471 mil 713 millones de metros cúbicos de agua renovable, no todo ese volumen puede destinarse al aprovechamiento humano o productivo, ya que una parte debe permanecer disponible para mantener el equilibrio de los ecosistemas.

La presión sobre el recurso también presenta importantes diferencias territoriales. Mientras algunas regiones del sur y sureste mantienen una disponibilidad relativamente elevada, distintas regiones del centro y norte del país enfrentan altos niveles de presión hídrica. La información oficial señala además que, de los 653 acuíferos existentes en México, 286 no contaban con disponibilidad media anual de agua subterránea conforme a la actualización correspondiente a 2023. Esta situación resulta especialmente significativa en las regiones áridas y semiáridas, donde el agua subterránea constituye una de las principales fuentes de abastecimiento para la población y las actividades económicas.

A ello se suma una tendencia de largo plazo en la reducción de la disponibilidad de agua por habitante. El Programa Nacional Hídrico señala que la disponibilidad per cápita en México disminuyó de 17 mil 742 metros cúbicos a alrededor de 3 mil 656 metros cúbicos por habitante en siete décadas y proyecta que podría ubicarse en aproximadamente 3 mil 285 metros cúbicos para 2030.

Estas condiciones obligan a fortalecer los mecanismos mediante los cuales el Estado evalúa y autoriza actividades que puedan incrementar la presión sobre los recursos hídricos o generar riesgos para los ecosistemas. El desarrollo económico y energético resulta indispensable para el país, pero debe conducirse bajo criterios que garanticen que el aprovechamiento de los recursos naturales sea compatible con la protección ambiental, la disponibilidad de agua para consumo humano y la conservación de las fuentes de abastecimiento para las generaciones futuras.

Bajo esta perspectiva, la regulación de actividades que utilizan intensivamente el agua o que pueden generar impactos sobre las aguas superficiales y subterráneas debe incorporar mecanismos suficientes de prevención, evaluación, monitoreo y control. La finalidad no debe ser impedir de manera general el desarrollo de actividades productivas, sino asegurar que éstas se lleven a cabo únicamente cuando sean compatibles con las condiciones ambientales e hídricas del territorio en el que pretendan desarrollarse.

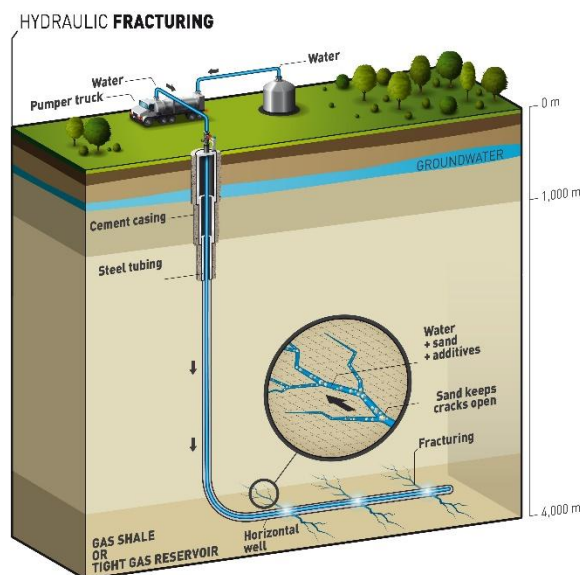
La presente iniciativa parte precisamente de esta premisa. Su propósito es fortalecer el marco de protección ambiental y de seguridad hídrica aplicable a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que utilizan la técnica de fracturación hidráulica, mediante reglas que permitan evaluar de manera más rigurosa sus impactos, proteger las fuentes de abastecimiento de agua y establecer restricciones en aquellos

territorios en los que las condiciones ambientales o de disponibilidad hídrica hagan incompatible su realización.

La fracturación hidráulica y la necesidad de una regulación ambiental reforzada

La fracturación hidráulica, comúnmente conocida como *fracking*, es una técnica utilizada para facilitar la extracción de petróleo y gas natural contenidos en formaciones geológicas de baja permeabilidad. Su utilización permite generar vías de flujo en rocas en las que los hidrocarburos se encuentran atrapados y no pueden desplazarse hacia el pozo con facilidad mediante métodos convencionales.

El Departamento de Energía de Estados Unidos explica que la técnica consiste en inyectar en formaciones subterráneas grandes volúmenes de agua y arena, acompañados de menores cantidades de aditivos químicos, a una presión suficiente para generar fracturas en la roca. La arena u otros materiales denominados apuntalantes permiten mantener abiertas dichas fracturas y facilitar que el petróleo o el gas fluyan hacia el pozo para posteriormente ser extraídos a la superficie.



Proceso de fracturación hidráulica.¹

Este proceso se encuentra estrechamente relacionado con el desarrollo de la perforación horizontal. En términos generales, se perfora inicialmente hasta alcanzar la formación

¹ Imagen de: <https://thetruthabouthydrofracking.wordpress.com/>

geológica que contiene los hidrocarburos y, posteriormente, el pozo puede extenderse horizontalmente dentro de ella, permitiendo aumentar la superficie de contacto con el yacimiento. Una vez alcanzada la formación objetivo, el fluido de fracturación es bombeado a alta presión para producir las fracturas necesarias y facilitar la liberación de los hidrocarburos.

En México, documentos oficiales han descrito la fracturación hidráulica como una operación diseñada para abrir grietas en una sección del pozo perforado, aumentar la permeabilidad del yacimiento e incrementar el flujo de hidrocarburos hacia el pozo. Para evitar que las fracturas vuelvan a cerrarse, se emplean materiales de apuntalamiento, principalmente arena, mientras que los fluidos utilizados son bombeados mediante equipos de alta presión hacia la zona que se pretende fracturar.

El agua constituye uno de los componentes centrales del proceso. La información técnica del Departamento de Energía estadounidense señala que representa generalmente entre 90 y 97 por ciento del fluido de fracturación por volumen. Dependiendo de las características y disponibilidad de cada sitio, puede provenir de fuentes superficiales o subterráneas, de agua salobre o incluso de agua recuperada de operaciones anteriores.

La cantidad necesaria no es uniforme, pues depende de las características geológicas del yacimiento y del diseño de cada operación. En México se han manejado estimaciones de entre 8 mil y 20 mil metros cúbicos de agua por pozo, equivalentes a entre 8 y 20 millones de litros. Esta circunstancia resulta especialmente relevante desde una perspectiva de seguridad hídrica, pues la propia información institucional ha señalado que el desarrollo sustentable de estas operaciones requiere evitar afectaciones al abastecimiento de la población y a otras actividades productivas.

A la utilización del agua se suma la incorporación de aditivos químicos, empleados con distintas funciones durante la operación. Si bien representan una proporción menor del volumen total del fluido, conocer su composición, concentración y cantidad resulta relevante para evaluar adecuadamente los posibles efectos ambientales de cada proyecto. Esta característica adquiere particular importancia frente a la posibilidad de interacción entre las distintas etapas del proceso y los recursos hídricos superficiales o subterráneos.

Una vez concluida la inyección y reducida la presión del pozo, una parte de los fluidos retorna hacia la superficie, generando lo que se conoce como agua de retorno o *flowback*.

Este flujo, junto con otras aguas producidas durante la extracción, requiere medidas adecuadas para su almacenamiento, manejo, tratamiento, reúso o disposición. La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos ha estudiado precisamente el denominado “ciclo del agua de la fracturación hidráulica”, que comprende desde la adquisición del agua necesaria para la operación hasta la mezcla de sustancias químicas, su inyección, la producción y manejo del agua resultante y su tratamiento o disposición final.

La relevancia ambiental de la fracturación hidráulica, por tanto, no se limita al momento en que se fractura la formación geológica. La evaluación debe abarcar las diferentes etapas asociadas con el uso y manejo del agua: su obtención de fuentes superficiales o subterráneas, transporte y almacenamiento; la preparación e inyección del fluido; la integridad del pozo; la recuperación de fluidos; y el manejo, tratamiento, reúso o disposición de las aguas residuales generadas.

La evidencia analizada por la Agencia de Protección Ambiental estadounidense ha identificado mecanismos mediante los cuales las actividades relacionadas con el ciclo del agua de la fracturación hidráulica pueden afectar los recursos de agua potable, entre ellos la extracción de agua en zonas o periodos de baja disponibilidad, derrames durante el manejo de los fluidos, problemas relacionados con la integridad de los pozos y deficiencias en el almacenamiento, tratamiento o disposición de las aguas residuales. La misma autoridad ha señalado que persisten vacíos de información que dificultan determinar la frecuencia y magnitud de algunos de estos impactos, particularmente por la falta de datos sistemáticos antes, durante y después de las operaciones.

Precisamente por la diversidad de variables involucradas, la autorización ambiental de estas actividades requiere considerar las características particulares del territorio en el que pretenden desarrollarse. La disponibilidad de agua, las condiciones de los acuíferos, la cercanía de fuentes de abastecimiento, las sustancias empleadas, el volumen y destino del agua de retorno y las características de los ecosistemas presentes son elementos que pueden modificar sustancialmente el nivel de riesgo de un proyecto.

En México existe, además, un antecedente institucional relevante respecto de la información necesaria para analizar el uso de agua en estas actividades. La Comisión Nacional del Agua contempla dentro de la información relacionada con los dictámenes técnicos para concesiones destinadas a exploración y extracción de hidrocarburos no convencionales mediante fracturación hidráulica aspectos como el volumen de agua

utilizado en el fluido de fracturación, el volumen de productos químicos, la ubicación de los pozos, el volumen de agua de desecho recuperada, el agua residual inyectada y los programas de manejo del agua.

Lo anterior permite advertir que la fracturación hidráulica presenta características que justifican un tratamiento ambiental específico y reforzado. No se trata de presumir que todo proyecto producirá necesariamente un daño ambiental, sino de reconocer que la intensidad en el uso del agua, la intervención del subsuelo, la utilización de sustancias químicas y la generación de aguas de retorno hacen necesario que la autoridad cuente con información suficiente para determinar anticipadamente la viabilidad ambiental de cada proyecto y establecer, cuando corresponda, medidas de prevención, mitigación, monitoreo y control.

Por ello, resulta pertinente que la legislación ambiental establezca expresamente que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos mediante fracturación hidráulica deben sujetarse a evaluación de impacto ambiental y que dicha evaluación considere las características particulares de esta técnica. Una regulación de esta naturaleza permite transitar de disposiciones generales hacia un esquema preventivo que tome en cuenta tanto las características del proyecto como las condiciones ambientales e hídricas específicas del territorio donde pretenda desarrollarse.

Principales impactos y riesgos ambientales asociados a la fracturación hidráulica

Las características propias de la fracturación hidráulica hacen necesario que su evaluación ambiental considere no sólo la intervención directa sobre la formación geológica, sino también los efectos que pueden producirse durante las distintas etapas de la actividad. La obtención de agua, la preparación e inyección de los fluidos de fracturación, la integridad de los pozos, la recuperación del agua de retorno y el posterior tratamiento, reúso o disposición de las aguas residuales constituyen procesos que pueden generar impactos diferenciados sobre el agua, el suelo, el subsuelo y la atmósfera.

La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), después de realizar una amplia revisión de la evidencia científica disponible sobre el ciclo del agua asociado con la fracturación hidráulica, concluyó que existen evidencias de que estas actividades **pueden afectar los recursos de agua potable bajo determinadas circunstancias**. La

frecuencia y severidad de estos efectos dependen tanto de las características de las operaciones como de las condiciones locales y regionales en las que se desarrollan.

Uso intensivo del agua y presión sobre las fuentes de abastecimiento

Uno de los principales aspectos ambientales asociados con la fracturación hidráulica es la cantidad de agua necesaria para realizar las operaciones. Como se señaló anteriormente, el agua constituye el componente mayoritario del fluido utilizado para generar las fracturas en las formaciones geológicas.

La extracción de estos volúmenes puede adquirir especial relevancia cuando los proyectos se localizan en regiones con disponibilidad limitada, acuíferos sometidos a presión o periodos prolongados de sequía. La EPA ha identificado precisamente las extracciones destinadas a fracturación hidráulica realizadas en zonas o periodos de baja disponibilidad de agua, particularmente donde los recursos subterráneos son limitados o presentan una tendencia decreciente, como una de las circunstancias que pueden producir impactos más frecuentes o severos sobre las fuentes de agua potable.

La afectación potencial no depende únicamente del volumen absoluto empleado en cada pozo. También deben considerarse la fuente de la que se obtiene el recurso, la disponibilidad existente en la cuenca o acuífero, la demanda de otros usuarios y la concentración territorial y temporal de múltiples operaciones. Por ello, una misma cantidad de agua puede representar niveles de presión muy diferentes dependiendo de las condiciones hídricas particulares del territorio.

Esta circunstancia justifica que la evaluación ambiental de los proyectos considere expresamente las fuentes de abastecimiento, los volúmenes requeridos y la disponibilidad de agua de las cuencas y acuíferos involucrados, especialmente cuando la actividad pretenda desarrollarse en regiones que ya presentan condiciones de escasez.

Riesgos para las aguas superficiales y subterráneas

Otro aspecto relevante es la posibilidad de afectaciones a la calidad de las aguas superficiales y subterráneas durante las distintas etapas del proceso. Estas afectaciones pueden producirse por diferentes mecanismos y no necesariamente por la fracturación de la roca en sí misma.

El estudio de la EPA identificó entre las circunstancias de mayor preocupación los derrames de fluidos de fracturación, sustancias químicas o agua producida; la inyección en pozos con deficiencias en su integridad mecánica; la descarga de aguas residuales insuficientemente tratadas a cuerpos de agua superficiales; y el almacenamiento o disposición inadecuada de aguas residuales.

La integridad del pozo constituye en este sentido un elemento especialmente importante. Una construcción o cementación inadecuada puede generar vías no previstas para el desplazamiento de líquidos o gases hacia formaciones distintas de aquellas en las que se realiza la extracción. La evaluación de la EPA señala que una integridad mecánica insuficiente puede permitir movimientos no deseados de fluidos desde el interior o alrededor del pozo y, bajo determinadas circunstancias, alcanzar recursos de agua subterránea.

La evidencia disponible exige, sin embargo, evitar generalizaciones. La existencia de estos mecanismos no significa que toda operación de fracturación hidráulica produzca necesariamente contaminación de acuíferos. Los impactos dependen de factores como las características geológicas, la construcción e integridad del pozo, las sustancias utilizadas, las prácticas de operación y las condiciones específicas del sitio. Precisamente por ello resulta indispensable contar con evaluaciones previas y sistemas de monitoreo que permitan identificar las condiciones existentes antes de iniciar las operaciones y detectar oportunamente posibles alteraciones.

Sustancias químicas y transparencia ambiental

El fluido utilizado en la fracturación hidráulica contiene, además de agua y materiales de apuntalamiento, diferentes aditivos químicos que cumplen funciones específicas durante la operación. Su composición y concentración pueden variar dependiendo de las características del yacimiento, del diseño del pozo y de las necesidades técnicas de cada proyecto.

Desde una perspectiva de protección ambiental, conocer qué sustancias serán utilizadas, en qué concentraciones y en qué volúmenes resulta indispensable para determinar sus posibles efectos, establecer medidas preventivas y contar con información adecuada en caso de derrames, filtraciones u otros incidentes.

La EPA incluye la mezcla de sustancias químicas como una de las cinco etapas que integran el ciclo del agua de la fracturación hidráulica y reconoce que los derrames durante el manejo de fluidos y productos químicos pueden representar una vía de afectación de los recursos hídricos, particularmente cuando grandes volúmenes o concentraciones alcanzan aguas superficiales o subterráneas.

Por ello, la disponibilidad pública de información sobre las sustancias empleadas no constituye únicamente una medida de transparencia. También proporciona elementos para la evaluación de riesgos, facilita el monitoreo ambiental y permite que autoridades, especialistas y comunidades conozcan los componentes que intervienen en cada proyecto.

Agua de retorno y aguas residuales

Después de la inyección del fluido de fracturación, una parte de éste retorna a la superficie. A estos flujos se suman las aguas provenientes de las propias formaciones geológicas durante la producción de hidrocarburos. Su composición puede ser diferente de la del agua originalmente inyectada, por lo que su manejo constituye otra etapa ambientalmente relevante.

La EPA incorpora expresamente dentro del ciclo del agua de la fracturación hidráulica tanto el manejo del agua producida como su posterior disposición o reúso. Entre las circunstancias identificadas como capaces de producir impactos se encuentran la descarga de aguas residuales insuficientemente tratadas en aguas superficiales y su almacenamiento o disposición en condiciones que permitan la contaminación de aguas subterráneas.

Por esta razón, la regulación no debe limitarse a conocer cuánto líquido se utiliza inicialmente. Resulta igualmente necesario conocer cuánto retorna a la superficie, cuáles son sus características, cómo será almacenado y tratado y cuál será su destino final.

El reúso adquiere también relevancia como mecanismo para reducir la demanda de nuevas extracciones de agua. No obstante, debe realizarse bajo condiciones que garanticen que su almacenamiento, tratamiento y utilización posterior no generen nuevos riesgos ambientales.

Emisiones a la atmósfera

La dimensión ambiental de la fracturación hidráulica tampoco se limita al recurso hídrico. Las actividades de exploración, preparación del sitio, perforación, terminación y producción de los pozos implican maquinaria, equipos y operaciones que pueden generar emisiones a la atmósfera.

Por ello, una evaluación integral debe identificar las fuentes de emisión asociadas con las diferentes etapas del proyecto y establecer las medidas necesarias para prevenirlas, controlarlas y reducirlas. Esto resulta especialmente relevante cuando se evalúan no sólo los efectos de un pozo de manera aislada, sino la concentración de múltiples instalaciones y operaciones en una misma región.

La consideración de las emisiones dentro de la manifestación de impacto ambiental permite, además, analizar el proyecto como un conjunto y no únicamente desde la perspectiva de la intervención realizada en el subsuelo.

Sismicidad inducida

La relación entre las actividades petroleras y la sismicidad requiere una precisión particularmente importante. La evidencia científica disponible distingue entre la sismicidad directamente relacionada con la fracturación hidráulica y aquella vinculada con la inyección profunda de grandes volúmenes de aguas residuales generadas por las actividades de petróleo y gas.

El Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS) señala que los casos en los que la fracturación hidráulica directamente provoca sismos perceptibles son poco frecuentes. En contraste, la disposición de aguas residuales mediante pozos de inyección profunda presenta una asociación mayor con eventos de sismicidad inducida, debido, entre otros factores, a que estos pozos pueden operar durante periodos más prolongados e inyectar volúmenes considerablemente mayores de fluidos.

El mecanismo se relaciona con cambios en la presión de los fluidos dentro de las formaciones geológicas, que bajo determinadas condiciones pueden favorecer el movimiento de fallas preexistentes. El USGS ha documentado que la inyección de grandes volúmenes de aguas residuales provenientes de la producción de petróleo y gas ha estado asociada con incrementos significativos de sismicidad en determinadas regiones.

Esta distinción es fundamental para la presente iniciativa: no se pretende afirmar que la fracturación hidráulica necesariamente produce terremotos, sino reconocer que tanto las operaciones de estimulación como, particularmente, el manejo y disposición mediante inyección de las aguas residuales asociadas pueden representar factores de sismicidad inducida que deben ser considerados en la evaluación de riesgo de cada proyecto.

Impactos acumulativos y necesidad de monitoreo

Finalmente, los impactos ambientales de estas actividades no deben analizarse exclusivamente de manera individual. La presencia simultánea o sucesiva de múltiples pozos dentro de una misma región puede incrementar la demanda de agua, la generación de aguas residuales, las emisiones y la infraestructura necesaria para las operaciones.

De ahí la importancia de incorporar la evaluación de impactos acumulativos y sinérgicos, considerando las demás obras y actividades existentes o proyectadas que puedan ejercer presión sobre los mismos ecosistemas, cuencas o acuíferos.

Asimismo, la propia EPA reconoce que las limitaciones y vacíos en la información disponible han dificultado determinar con precisión la frecuencia y magnitud de algunos impactos de la fracturación hidráulica. Esta circunstancia refuerza la necesidad de contar con programas de monitoreo antes, durante y después de las operaciones, capaces de generar información comparable sobre la calidad y disponibilidad del agua y las condiciones del suelo, subsuelo y atmósfera.

En conjunto, estos elementos muestran que los riesgos ambientales asociados con la fracturación hidráulica no son uniformes ni se presentan necesariamente en todos los proyectos, pero sí existen mecanismos científicamente identificados mediante los cuales pueden producirse afectaciones. Por ello, la respuesta regulatoria debe partir de la prevención y de una evaluación basada en las condiciones particulares de cada territorio, asegurando que la autoridad cuente con información suficiente sobre disponibilidad hídrica, acuíferos, sustancias químicas, aguas residuales, emisiones, sismicidad e impactos acumulativos antes de determinar la viabilidad ambiental de un proyecto.

Esta necesidad sustenta la propuesta de incorporar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente requisitos específicos para las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos que empleen fracturación hidráulica, así como

mecanismos de monitoreo que permitan prevenir, identificar y atender oportunamente posibles afectaciones.

Condiciones hídricas críticas como límite a la fracturación hidráulica

Las condiciones de las fuentes de abastecimiento constituyen un elemento fundamental para determinar la procedencia de nuevos aprovechamientos de agua. En este sentido, existen circunstancias objetivas que evidencian una especial vulnerabilidad hídrica y que justifican establecer restricciones adicionales para actividades que requieren un aprovechamiento intensivo del recurso, como la fracturación hidráulica.

Acuíferos sobreexplotados y sin disponibilidad

La presión sobre las aguas subterráneas constituye uno de los principales retos para la gestión hídrica del país. El Programa Nacional Hídrico 2026-2030 señala que el número de acuíferos sobreexplotados en México pasó de 32 en 1975 a 114 en 2023, lo que refleja un incremento sostenido de la presión sobre estas fuentes. Asimismo, la información oficial reporta que, de los 653 acuíferos existentes en el territorio nacional, 286 no contaban con disponibilidad media anual de agua subterránea en 2023.

Ambas condiciones deben ser consideradas al establecer límites para nuevos aprovechamientos. La sobreexplotación permite identificar acuíferos sometidos a una presión superior a su capacidad de renovación, mientras que la inexistencia de disponibilidad media anual permite determinar aquellos en los que no existen volúmenes adicionales susceptibles de aprovechamiento conforme a los cálculos de la autoridad.

La propia Comisión Nacional del Agua publica y actualiza la disponibilidad media anual de las aguas nacionales subterráneas por acuífero, precisamente con el objeto de contar con información técnica para su administración y preservación.

En consecuencia, permitir nuevas extracciones destinadas a fracturación hidráulica en acuíferos que ya se encuentran oficialmente sobreexplotados o que carecen de disponibilidad media anual podría incrementar la presión existente sobre fuentes cuya capacidad de aprovechamiento se encuentra comprometida. Estas condiciones constituyen, por tanto, criterios objetivos para establecer una restricción a la autorización de nuevos proyectos.

Sequía severa, extrema y excepcional

La sequía representa una condición distinta, pues su intensidad y extensión pueden modificarse considerablemente con el tiempo. Por ello, cualquier restricción asociada con este fenómeno debe sustentarse en información oficial actualizada y permanecer vigente únicamente mientras subsistan las condiciones que la justifican.

México cuenta para ello con el Monitor de Sequía de México, elaborado por el Servicio Meteorológico Nacional, mediante el cual se determina periódicamente la intensidad y distribución territorial del fenómeno. Este instrumento clasifica la sequía en cinco categorías: anormalmente seco (D0), sequía moderada (D1), severa (D2), extrema (D3) y excepcional (D4).

La experiencia reciente demuestra la magnitud y, al mismo tiempo, la variabilidad que puede presentar este fenómeno. Al 31 de mayo de 2024, 75.96 por ciento del territorio nacional se encontraba afectado por sequía de moderada a excepcional. Posteriormente, las precipitaciones permitieron reducir significativamente la superficie afectada, evidenciando que las condiciones de disponibilidad pueden cambiar en periodos relativamente breves.

Esta característica justifica que las restricciones propuestas se concentren en las categorías de sequía severa, extrema o excepcional, y que su aplicación tenga carácter temporal. De esta manera, la limitación no dependería de una apreciación discrecional, sino de la información oficial emitida por la autoridad competente y permanecería únicamente mientras subsista la condición crítica.

La prioridad del consumo humano

Existe además un límite jurídico fundamental para el otorgamiento de nuevos aprovechamientos. El artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales establece expresamente que el uso doméstico y el uso público urbano siempre serán preferentes sobre cualquier otro uso.

Esta disposición implica que la asignación del recurso para actividades productivas debe quedar subordinada a la capacidad de garantizar el abastecimiento de la población. La preferencia establecida por la propia legislación adquiere particular importancia cuando

la disponibilidad de una fuente es limitada o cuando existen condiciones extraordinarias que reducen temporalmente los volúmenes aprovechables.

Por ello, la presente iniciativa propone trasladar estos criterios a la regulación específica de la fracturación hidráulica mediante dos mecanismos complementarios. En materia ambiental, se establece que no podrán autorizarse proyectos en acuíferos oficialmente sobreexplotados o sin disponibilidad media anual, ni en cuencas o acuíferos ubicados en regiones que presenten sequía severa, extrema o excepcional mientras subsistan dichas condiciones. En materia hídrica, se establece que no podrán otorgarse concesiones de aguas nacionales destinadas a estas actividades cuando puedan comprometer el abastecimiento para uso doméstico o público urbano, la disponibilidad del recurso o el equilibrio de los ecosistemas.

De esta manera, la restricción no deriva únicamente del tipo de actividad que pretende realizarse, sino de las condiciones objetivas de la fuente de agua y del territorio, permitiendo diferenciar entre aquellos lugares en los que existen condiciones para evaluar un proyecto y aquellos en los que la vulnerabilidad hídrica hace necesario privilegiar la protección del recurso y el abastecimiento de la población.

El caso del norte del país y Chihuahua: vulnerabilidad hídrica y protección de los acuíferos

Las condiciones hídricas que enfrenta México no se distribuyen de manera uniforme. En las regiones áridas y semiáridas del norte del país, la limitada precipitación, la recurrencia de periodos de sequía y la dependencia de las aguas subterráneas hacen que la incorporación de nuevas actividades intensivas en el uso del agua requiera especial atención.

Chihuahua constituye un ejemplo particularmente relevante. La extensión territorial del estado, sus características climáticas y la importancia de las aguas subterráneas para el abastecimiento de la población y las actividades productivas han colocado la conservación de los acuíferos entre los principales retos de su gestión hídrica.

Presión sobre las aguas subterráneas de Chihuahua

La información oficial de la Comisión Nacional del Agua permite observar que diversos acuíferos de Chihuahua presentan un balance negativo en su disponibilidad media anual

de agua subterránea. CONAGUA define esta disponibilidad como el volumen que puede extraerse adicionalmente a los aprovechamientos ya concesionados y a la descarga natural comprometida sin poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas; por ello, cuando el resultado es negativo, existe un déficit.

Los datos oficiales publicados para Chihuahua muestran déficits importantes en distintos acuíferos del estado. Por ejemplo, el acuífero Buenaventura presenta una disponibilidad media anual negativa de 121.39 millones de metros cúbicos; Baja Babícora, de 107.03 millones; Ascensión, de 104.20 millones; El Sauz-Encinillas, de 58.14 millones; Janos, de 41.76 millones; Casas Grandes, de 17.23 millones; y Cuauhtémoc, de 7.75 millones de metros cúbicos anuales.

Estos datos permiten advertir que la problemática no se concentra en una sola zona del estado. Existen acuíferos con déficit en distintas regiones de Chihuahua y con magnitudes considerablemente diferentes, lo que refuerza la necesidad de que las decisiones sobre nuevos aprovechamientos respondan a las condiciones específicas de cada fuente.

La propia planeación hídrica regional de CONAGUA ha identificado varios acuíferos de Chihuahua como prioritarios por sus condiciones de sobreexplotación. Entre ellos se encuentran Ascensión, Baja Babícora, Buenaventura, Cuauhtémoc, Casas Grandes, Janos, El Sauz-Encinillas, Flores Magón-Villa Ahumada, Jiménez-Camargo y Guerrero-Yepómera. El Programa Hídrico Regional de la Región Hidrológico-Administrativa VI Río Bravo contempla acciones de fortalecimiento de los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas precisamente en acuíferos sobreexplotados del estado.

Esta situación adquiere especial importancia para una iniciativa en materia de fracturación hidráulica. Cuando una fuente presenta un balance negativo o se encuentra sometida a sobreexplotación, incorporar nuevas demandas de agua puede profundizar un desequilibrio preexistente. De ahí que la condición particular de cada acuífero deba tener consecuencias jurídicas al momento de evaluar y, en su caso, autorizar nuevas actividades.

Sequía y necesidad de recuperación de las fuentes de abastecimiento

A la presión sobre los acuíferos se suma la exposición de Chihuahua a periodos prolongados de sequía. Sus efectos no se limitan a la reducción inmediata del agua

disponible, sino que pueden incrementar la dependencia de las aguas subterráneas y dificultar la recuperación de fuentes que ya enfrentan condiciones de presión.

La gravedad de esta problemática ha motivado acciones específicas de las autoridades estatales dirigidas a favorecer la infiltración y recarga de los acuíferos. En junio de 2025, el Gobierno del Estado informó la realización de obras de conservación en 60 ejidos de diversos municipios, mediante la construcción de presas de gaviones destinadas a captar agua de lluvia, favorecer su infiltración al subsuelo y controlar la erosión.

Durante 2025 también se destinaron recursos a obras de infraestructura hidroagrícola, rehabilitación de pozos, conducción y conservación de canales y recuperación de fuentes alternas de abastecimiento. El Gobierno estatal señaló expresamente que estas acciones estuvieron enfocadas, entre otros objetivos, en la atención a la sequía y el uso sustentable del agua, incluyendo intervenciones en los distritos y unidades de riego de Delicias, Buenaventura, Papigochi, El Carmen, Bajo Río Conchos, Valle de Juárez, Río Florido y Alto Río Conchos.

Estas medidas evidencian el esfuerzo público que actualmente se realiza para conservar, recuperar y utilizar con mayor eficiencia las fuentes de abastecimiento existentes. Bajo estas circunstancias, resulta congruente que la legislación federal evite generar presiones adicionales sobre acuíferos que presentan déficit o sobre territorios que atraviesan condiciones críticas de sequía.

Una problemática regional que exige criterios territoriales

El caso de Chihuahua permite mostrar por qué una regulación de la fracturación hidráulica debe considerar las características particulares del territorio. Los datos disponibles revelan diferencias sustanciales incluso entre acuíferos pertenecientes a una misma entidad federativa: mientras algunos presentan disponibilidad positiva, otros registran déficits superiores a cien millones de metros cúbicos anuales.

Esta diversidad confirma que establecer reglas basadas en las condiciones objetivas de cada fuente resulta más adecuado que tratar de manera uniforme todo el territorio nacional. La finalidad de la presente iniciativa no es determinar desde la legislación federal qué proyectos específicos pueden desarrollarse en Chihuahua o en cualquier otra entidad, sino establecer criterios generales que obliguen a considerar la disponibilidad

real del recurso y la vulnerabilidad hídrica del territorio antes de autorizar actividades de fracturación hidráulica.

La propuesta de impedir estas actividades en acuíferos oficialmente sobreexplotados o sin disponibilidad media anual adquiere, bajo esta perspectiva, una dimensión concreta. No se trata de supuestos hipotéticos: en entidades como Chihuahua existen actualmente numerosas fuentes subterráneas en las que las extracciones y compromisos existentes ya superan los volúmenes que pueden aprovecharse adicionalmente sin comprometer su equilibrio.

El mismo razonamiento resulta aplicable a las restricciones temporales durante periodos de sequía severa, extrema o excepcional. En territorios áridos y semiáridos, donde las autoridades destinan recursos públicos para recuperar fuentes, favorecer la infiltración y enfrentar los efectos de la sequía, resulta necesario que las nuevas actividades productivas sean compatibles con esos esfuerzos de conservación.

La protección reforzada propuesta responde, por tanto, a una realidad particularmente visible en Chihuahua y en otras regiones del norte del país: la disponibilidad de agua constituye una condición material que debe preceder a cualquier decisión sobre nuevos aprovechamientos intensivos del recurso. Incorporar este criterio a la legislación ambiental e hídrica permite proteger las fuentes existentes sin establecer una prohibición general de la fracturación hidráulica y, al mismo tiempo, reconocer las diferencias territoriales que caracterizan la disponibilidad de agua en México.

Protección de ecosistemas y zonas ambientalmente sensibles

La regulación de la fracturación hidráulica no debe atender únicamente a la cantidad de agua disponible. Existen territorios cuya relevancia ecológica, función hidrológica o régimen especial de protección justifican establecer restricciones adicionales frente a actividades que puedan alterar de manera significativa el suelo, el subsuelo, los recursos hídricos o el funcionamiento de los ecosistemas.

Esta consideración resulta particularmente importante en las áreas naturales protegidas y las zonas de recarga de acuíferos, debido a que cumplen funciones ambientales que trascienden los límites físicos del territorio en el que se encuentran y generan beneficios para poblaciones y actividades ubicadas incluso fuera de ellas.

Áreas naturales protegidas

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece en su artículo 44 que las zonas cuyos ambientes originales no hayan sido significativamente alterados por la actividad humana, o cuyos ecosistemas y funciones integrales requieran ser preservados y restaurados, quedarán sujetas al régimen de protección previsto en la propia Ley.

Asimismo, el artículo 45 de la LGEEPA establece entre los objetivos de las áreas naturales protegidas preservar ambientes naturales representativos; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres; asegurar la preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos; y proteger el ciclo hidrológico en las cuencas, entre otras funciones.

La relevancia de estos territorios no es menor. La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas reporta actualmente 232 áreas naturales protegidas de carácter federal, que comprenden aproximadamente 98 millones de hectáreas terrestres y marinas. Tan sólo la superficie terrestre protegida representa alrededor del 11.76 por ciento de la superficie terrestre nacional.

Además de conservar biodiversidad y ecosistemas, las áreas naturales protegidas desempeñan funciones directamente relacionadas con el agua. La CONANP reconoce entre los servicios ambientales proporcionados por estos territorios la captación de agua, alimentación y mantenimiento de acuíferos y conservación de los recursos hídricos. De las 36 regiones hidrológicas reconocidas por CONAGUA, en 14 las áreas naturales protegidas comprenden más del 10 por ciento de su superficie; asimismo, 41 de las presas y embalses de mayor capacidad del país reciben agua de lluvia captada en estos espacios.

La relación entre conservación y agua puede observarse en áreas protegidas concretas. El Parque Nacional Desierto de los Leones, por ejemplo, proporciona servicios de retención de humedad y recarga del acuífero; mientras que el Parque Nacional Lagunas de Zempoala constituye una zona principal de recarga de los mantos acuíferos de su microcuenca.

Estos elementos justifican establecer una protección reforzada frente a la fracturación hidráulica dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal. Permitir una

actividad caracterizada por la intervención intensiva del subsuelo, el uso de fluidos de fracturación y la generación de aguas residuales resultaría difícilmente compatible con el objetivo de preservar la integridad y funcionalidad de espacios que han sido sujetos expresamente a un régimen especial de conservación.

Por ello, la iniciativa propone que la protección de estas áreas no dependa exclusivamente del resultado individual de una manifestación de impacto ambiental, sino que constituya una regla previa de exclusión para proyectos que pretendan emplear fracturación hidráulica.

Zonas de recarga de acuíferos

Una protección similar resulta necesaria para las zonas de recarga de acuíferos. Estas superficies permiten que parte del agua proveniente de las precipitaciones y escurrimientos se infiltre en el suelo y contribuya a alimentar las reservas de agua subterránea.

Su importancia no se limita, por tanto, al territorio superficial que ocupan. La conservación de sus características puede repercutir directamente en la cantidad y calidad del agua disponible en los acuíferos y, consecuentemente, en las poblaciones y actividades que dependen de ellos.

La propia política de conservación mexicana reconoce esta relación. La CONANP identifica la recarga de acuíferos como uno de los servicios ambientales proporcionados por los ecosistemas protegidos y diversos programas de manejo de áreas naturales protegidas contemplan expresamente la protección de las principales zonas de recarga como una acción necesaria para conservar los recursos hídricos.

Existen casos que muestran la dimensión social de este servicio. El Área de Protección de Flora y Fauna Lago Tláhuac-Xico constituye un sitio de confluencia y recarga de acuíferos de los que, de acuerdo con la CONANP, dependen directamente más de 1.7 millones de personas de demarcaciones de la Ciudad de México y municipios del Estado de México.

Esta función hidrológica justifica que las zonas de recarga reciban una protección específica independientemente de que coincidan o no con un área natural protegida. La afectación de estos espacios puede tener consecuencias sobre una fuente de

abastecimiento subterránea que se extiende más allá del lugar concreto donde se desarrolla una actividad.

En consecuencia, la iniciativa propone impedir la autorización de fracturación hidráulica en zonas de recarga de acuíferos determinadas por la autoridad competente, de manera que la restricción se sustente en una delimitación técnica oficial y no en apreciaciones discrecionales.

Zonas reglamentadas, de veda y de reserva

El ordenamiento hídrico mexicano cuenta también con instrumentos específicos para proteger fuentes cuya disponibilidad o condiciones requieren medidas especiales. Entre ellos se encuentran las zonas reglamentadas, de veda y de reserva de aguas nacionales, mediante las cuales pueden establecerse limitaciones a la explotación, uso o aprovechamiento del recurso.

Estas figuras tienen una naturaleza distinta de las áreas naturales protegidas. Su finalidad está directamente relacionada con la administración y preservación de las aguas nacionales y permiten responder a las condiciones particulares de una cuenca, acuífero o región hidrológica.

Por esta razón, la iniciativa no plantea una prohibición automática de fracturación hidráulica en cualquier territorio sujeto a alguna de estas figuras. La restricción operaría cuando las disposiciones aplicables a la zona reglamentada, de veda o de reserva sean incompatibles con el aprovechamiento de agua requerido para desarrollar la actividad.

Esta fórmula permite respetar las características y finalidades particulares de cada instrumento y evita establecer una regla que desconozca las diferencias existentes entre los distintos decretos y regulaciones hídricas.

Protección territorial como medida preventiva

Las restricciones territoriales propuestas responden a una lógica preventiva. La evaluación de impacto ambiental permite determinar los efectos previsibles de un proyecto y establecer medidas para evitarlos o mitigarlos; sin embargo, existen territorios en los que el valor ecológico o la función hídrica que desempeñan justifican establecer desde la ley un nivel superior de protección.

La propia LGEEPA reconoce que las áreas naturales protegidas están sujetas a modalidades especiales precisamente porque sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservados. A su vez, la política de conservación reconoce que estos espacios pueden prestar servicios esenciales para la captación de agua, la recarga de acuíferos y el mantenimiento de los recursos hídricos.

Bajo esta lógica, la presente iniciativa propone que la fracturación hidráulica no pueda autorizarse dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal ni en zonas de recarga de acuíferos determinadas por la autoridad competente. Asimismo, reconoce las restricciones derivadas de las zonas reglamentadas, vedas y reservas cuando éstas sean incompatibles con el aprovechamiento requerido.

Con ello se busca que la protección ambiental no dependa exclusivamente de evaluar los impactos una vez presentado un proyecto, sino que el marco jurídico identifique previamente aquellos territorios cuya función ecológica o hídrica amerita preservarlos frente a una actividad de estas características.

Transparencia, información ambiental y monitoreo

La prevención de los impactos asociados con la fracturación hidráulica requiere que las autoridades cuenten con información suficiente antes de autorizar un proyecto y durante su desarrollo. La identificación de las sustancias utilizadas, los volúmenes de agua empleados, las características de las aguas residuales generadas y la evolución de las condiciones ambientales permite evaluar riesgos, establecer medidas de prevención y detectar oportunamente posibles alteraciones.

La transparencia adquiere particular relevancia en esta actividad debido a que la composición de los fluidos de fracturación puede variar entre proyectos. Como se explicó anteriormente, aunque los aditivos químicos representan una proporción menor del volumen total del fluido, conocer qué sustancias son utilizadas, su concentración y el volumen empleado resulta necesario para evaluar adecuadamente sus posibles efectos sobre el ambiente y los recursos hídricos.

Divulgación de las sustancias utilizadas

La experiencia internacional muestra que la divulgación de la composición de los fluidos de fracturación puede incorporarse como un instrumento específico de regulación y transparencia.

Un ejemplo relevante es FracFocus, registro estadounidense de divulgación de sustancias químicas utilizadas en fracturación hidráulica, administrado por el Ground Water Protection Council, organización integrada por autoridades estatales. El sistema fue creado en 2011 con el propósito de proporcionar al público acceso a información sobre los productos químicos utilizados en estas operaciones.

Actualmente, el registro permite consultar información vinculada con pozos específicos, incluyendo los aditivos y sustancias químicas reportadas por los operadores. En su información pública, FracFocus señala que 27 estados de Estados Unidos requieren o permiten utilizar el sistema para realizar oficialmente la divulgación de información química.

La información disponible no se limita al nombre genérico de los productos utilizados. La base de datos contempla, entre otros elementos, el nombre de los ingredientes químicos, su número de identificación CAS y su concentración respecto del aditivo y del fluido total. Además, desde diciembre de 2023 el sistema permite incorporar información sobre las fuentes de agua utilizadas en las operaciones.

Este tipo de mecanismos demuestra que la divulgación de información técnica sobre los fluidos utilizados es compatible con el desarrollo de la actividad y puede constituir una herramienta para fortalecer la supervisión pública. También permite que autoridades, especialistas y comunidades cuenten con elementos verificables para conocer las características de las operaciones desarrolladas en un territorio.

Por ello, la presente iniciativa propone establecer expresamente que la manifestación de impacto ambiental identifique las sustancias químicas que se pretendan utilizar, incluyendo su composición, concentración y volumen estimado, y que dicha información tenga carácter público en términos de las disposiciones aplicables.

Con ello, la transparencia deja de depender exclusivamente de disposiciones administrativas o de la información que voluntariamente pueda difundirse y se incorpora como un requisito establecido directamente en la legislación ambiental.

Información sobre el uso y destino del agua

La transparencia debe comprender también el ciclo completo del agua utilizada en las operaciones. Conocer únicamente el volumen inicialmente autorizado resulta insuficiente para evaluar el comportamiento hídrico de un proyecto.

Es necesario contar con información sobre cuánta agua se extrae, cuánto se utiliza efectivamente, cuánto se reutiliza, qué volumen retorna a la superficie y qué ocurre posteriormente con esas aguas.

México cuenta con antecedentes administrativos en esta materia. La Comisión Nacional del Agua dispone de un apartado específico sobre los dictámenes técnicos relacionados con concesiones de agua para exploración y extracción de hidrocarburos no convencionales mediante fracturación hidráulica, en el que contempla información relativa al volumen de agua utilizado en el fluido de fracturación, los productos químicos empleados, la ubicación de los pozos, el volumen de agua de desecho recuperada y los programas de manejo del agua.

La existencia de estos antecedentes demuestra que la medición y el reporte de variables específicas relacionadas con el uso del agua son técnicamente posibles y relevantes para la administración del recurso.

La iniciativa propone fortalecer esta obligación desde la Ley de Aguas Nacionales, estableciendo que las personas concesionarias que utilicen aguas nacionales para actividades de fracturación hidráulica deberán medir y reportar a la Autoridad del Agua los volúmenes extraídos, utilizados y reutilizados, así como el volumen y las características del agua de retorno y demás aguas residuales generadas.

Esta información permitirá contrastar los volúmenes efectivamente utilizados con aquellos autorizados y conocer la cantidad de agua que puede reincorporarse a los procesos mediante reúso, así como aquella que requiere tratamiento o disposición final.

Monitoreo y establecimiento de una línea base

La disponibilidad de información adquiere especial importancia cuando se pretende determinar si una modificación ambiental ocurrió antes, durante o después de una

actividad. Para ello resulta necesario contar con datos que permitan conocer las condiciones existentes antes del inicio de las operaciones.

La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos identificó precisamente las limitaciones de información como uno de los obstáculos para determinar la frecuencia y magnitud de determinados impactos asociados con el ciclo del agua de la fracturación hidráulica. Entre las limitaciones señaladas se encuentran la ausencia de datos suficientes sobre la calidad de los recursos hídricos antes y después de las actividades y la disponibilidad incompleta de información sobre determinadas operaciones.

Por esta razón, el monitoreo ambiental no debe comenzar una vez que se detecta una afectación. La generación de una línea base previa al inicio de las actividades permite conocer las condiciones originales del agua, suelo, subsuelo y atmósfera y establecer posteriormente comparaciones técnicamente sustentadas.

El monitoreo durante las operaciones permite, a su vez, detectar variaciones y adoptar oportunamente medidas preventivas o correctivas. Finalmente, su continuación después de concluidas determinadas actividades permite identificar efectos que puedan manifestarse posteriormente.

Esta lógica se encuentra también relacionada con los sistemas de administración ambiental aplicables al sector hidrocarburos en México. La Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente mantiene disposiciones administrativas específicas en materia de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente para actividades del sector, así como instrumentos de análisis y gestión de riesgos.

Información como instrumento de prevención

La transparencia y el monitoreo cumplen funciones distintas pero complementarias. La primera permite conocer las características de las actividades que pretenden desarrollarse y facilita su escrutinio; el segundo genera información continua para identificar cambios y evaluar el cumplimiento de las medidas establecidas por la autoridad.

Por ello, la presente iniciativa incorpora ambos componentes. Por una parte, establece la obligación de identificar y hacer pública la información relativa a las sustancias químicas empleadas y de reportar los volúmenes y características del agua utilizada y generada.

Por otra, exige que la manifestación de impacto ambiental contemple un programa de monitoreo con una línea base previa al inicio de las actividades, que permita evaluar los efectos sobre el agua, el suelo, el subsuelo y la atmósfera durante su ejecución y con posterioridad a su conclusión.

Con estas medidas se busca que la evaluación ambiental de la fracturación hidráulica no se limite a una estimación realizada antes de autorizar el proyecto. La información generada durante todo su desarrollo permitirá a las autoridades verificar las condiciones bajo las cuales fue autorizado, evaluar la efectividad de las medidas de prevención y mitigación y contar con elementos técnicos para actuar ante posibles afectaciones.

De esta manera, la transparencia, la medición y el monitoreo se convierten en instrumentos de prevención ambiental y rendición de cuentas, fortaleciendo la capacidad del Estado para supervisar una actividad cuyas características requieren información técnica suficiente, verificable y disponible.

Marco jurídico vigente y necesidad de fortalecer la regulación

La fracturación hidráulica no constituye una actividad ajena al marco jurídico mexicano. Las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se encuentran sujetas a disposiciones ambientales, hídricas y de seguridad industrial y operativa, así como a regulación administrativa especializada. Sin embargo, las salvaguardas aplicables se encuentran distribuidas entre distintos ordenamientos e instrumentos regulatorios, lo que hace pertinente fortalecer desde la legislación general los criterios mínimos de protección ambiental e hídrica aplicables específicamente a esta técnica.

La presente iniciativa parte, por tanto, del reconocimiento del marco regulatorio existente. Su propósito no es sustituir las atribuciones de las autoridades especializadas ni desconocer las disposiciones técnicas vigentes, sino incorporar directamente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en la Ley de Aguas Nacionales salvaguardas que actualmente no se encuentran establecidas con ese nivel de especificidad en dichos ordenamientos.

La evaluación de impacto ambiental

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la evaluación de impacto ambiental como el procedimiento mediante el cual la autoridad

determina las condiciones a las que deben sujetarse las obras y actividades capaces de provocar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites establecidos para proteger el ambiente.

El artículo 28 de la LGEEPA incluye entre las actividades sujetas a este procedimiento a la industria del petróleo, además de contemplar otras obras y actividades de competencia federal susceptibles de generar impactos ambientales. Por su parte, el artículo 30 establece el contenido general que debe reunir la manifestación de impacto ambiental, incluyendo la descripción de los posibles efectos sobre los ecosistemas y las medidas preventivas y de mitigación correspondientes.

Existe, por tanto, una base legal para evaluar ambientalmente proyectos vinculados con la exploración y extracción de hidrocarburos. Sin embargo, el artículo 28 no menciona expresamente la fracturación hidráulica ni el artículo 30 establece requisitos legales particulares para evaluar las características ambientales propias de esta técnica.

Esta diferencia resulta relevante. Como se ha expuesto en los apartados anteriores, la evaluación de un proyecto de fracturación hidráulica requiere conocer variables específicas relacionadas con las fuentes y volúmenes de agua, las características de los acuíferos, la composición de los fluidos utilizados, la integridad de los pozos, las aguas de retorno, las emisiones, la sismicidad inducida y los impactos acumulativos.

La iniciativa propone, por ello, hacer explícita en el artículo 28 la sujeción de estas actividades al procedimiento federal de evaluación de impacto ambiental y establecer que no puedan ser exceptuadas del mismo por razón de su ubicación, dimensiones, características o alcances. A su vez, mediante el artículo 30 Bis se incorporan los elementos mínimos que deberán analizarse específicamente cuando un proyecto pretenda emplear esta técnica.

La regulación especializada del sector hidrocarburos

México cuenta además con una autoridad especializada en materia ambiental y de seguridad para el sector hidrocarburos: la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA).

La regulación administrativa expedida por la Agencia comprende actualmente instrumentos sobre sistemas de administración de seguridad industrial, seguridad

operativa y protección ambiental; prevención y control de emisiones de metano; investigación y reporte de incidentes; construcción y mantenimiento de pozos; disposición de aguas residuales; cierre y abandono de instalaciones, entre otras materias.

Particularmente relevante es la existencia de disposiciones para las actividades desarrolladas en yacimientos no convencionales en tierra. La propia ASEA mantiene procedimientos y formatos para la emisión de dictámenes correspondientes a las etapas de ingeniería de detalle, operación y desmantelamiento de este tipo de proyectos.

Asimismo, en diciembre de 2024 fueron publicados lineamientos específicos aplicables a la construcción y mantenimiento de pozos para la exploración y extracción de hidrocarburos, que contemplan requisitos técnicos y mecanismos de autorización y supervisión relacionados con la integridad de estas instalaciones.

La existencia de estos instrumentos demuestra que México sí cuenta con regulación técnica aplicable al sector. Al mismo tiempo, evidencia que una parte importante de las salvaguardas se desarrolla mediante disposiciones administrativas especializadas.

La propuesta legislativa complementa ese marco al incorporar determinados criterios directamente en la legislación ambiental general. De esta manera, aspectos esenciales como la evaluación de disponibilidad hídrica, la identificación pública de sustancias químicas, el establecimiento de una línea base ambiental, la evaluación de impactos acumulativos y las restricciones territoriales contarían con un fundamento legal expreso, sin perjuicio de que las especificaciones técnicas para su cumplimiento continúen desarrollándose mediante la regulación especializada.

Protección y administración de las aguas nacionales

La Ley de Aguas Nacionales constituye el segundo componente fundamental del marco jurídico relacionado con estas actividades. Como se ha señalado, su artículo 22 establece los elementos que debe considerar la Autoridad del Agua para resolver sobre el otorgamiento de concesiones y asignaciones, entre ellos la disponibilidad media anual, los derechos previamente inscritos y las disposiciones correspondientes a zonas reglamentadas, vedas y reservas.

El mismo artículo establece una regla particularmente relevante para esta iniciativa: el uso doméstico y el uso público urbano siempre serán preferentes sobre cualquier otro uso.

Por su parte, el artículo 29 establece obligaciones generales para las personas concesionarias, entre ellas instalar y conservar dispositivos de medición, no utilizar volúmenes superiores a los autorizados, proporcionar información a la autoridad, utilizar racional y eficientemente el agua, realizar su reúso y adoptar medidas para prevenir su contaminación.

Estas disposiciones proporcionan herramientas generales para administrar los aprovechamientos. No obstante, la Ley no establece en estos artículos un régimen específico para las concesiones destinadas a actividades que empleen fracturación hidráulica.

La iniciativa pretende cubrir este espacio mediante dos modificaciones concretas. En el artículo 22 se propone establecer los supuestos en los que no podrá otorgarse una concesión de aguas nacionales destinada a fracturación hidráulica, atendiendo a la protección del abastecimiento doméstico y público urbano, la disponibilidad de las fuentes, la sobreexplotación de acuíferos y las condiciones críticas de sequía.

En el artículo 29 se incorporan obligaciones específicas de medición y reporte de los volúmenes extraídos, utilizados y reutilizados, así como del agua de retorno y demás aguas residuales generadas, además de obligaciones relativas a su almacenamiento, tratamiento, reúso y disposición final.

De la regulación administrativa a salvaguardas expresas en la ley

El análisis del marco jurídico vigente permite identificar una diferencia fundamental entre la presente iniciativa y la regulación existente. No se parte de una ausencia absoluta de regulación, sino de la necesidad de establecer desde la ley determinados pisos mínimos de protección.

Las disposiciones administrativas permiten desarrollar requisitos técnicos con un alto grado de especialización y adaptarlos conforme evoluciona el conocimiento científico y tecnológico. Esa función debe preservarse. Sin embargo, cuestiones como la prohibición de autorizar fracturación hidráulica dentro de determinados territorios ambientalmente

sensibles, la protección de acuíferos sobreexplotados, la prioridad del abastecimiento humano o la obligación de someter estos proyectos a una evaluación ambiental reforzada constituyen decisiones de política ambiental que pueden quedar expresamente establecidas por el Poder Legislativo.

Esta distinción permite que ambos niveles normativos sean complementarios: la ley establece los principios, restricciones y obligaciones mínimas, mientras que las disposiciones administrativas desarrollan las especificaciones técnicas necesarias para su aplicación.

La reforma propuesta busca precisamente fortalecer esta estructura. Al incorporar las salvaguardas directamente en la LGEEPA y la Ley de Aguas Nacionales, se proporciona mayor certeza sobre los criterios que deberán observar las autoridades y los particulares, sin impedir que la regulación especializada establezca requisitos adicionales o más detallados dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

En consecuencia, la iniciativa no pretende construir un régimen paralelo para la fracturación hidráulica, sino fortalecer el marco existente mediante reglas legales claras de prevención, evaluación, protección territorial, seguridad hídrica, transparencia y monitoreo, de forma que las decisiones sobre estos proyectos respondan tanto a sus características técnicas como a las condiciones ambientales e hídricas específicas del territorio en el que pretendan desarrollarse.

Experiencia internacional en la regulación de la fracturación hidráulica

Los riesgos ambientales asociados con la fracturación hidráulica han llevado a distintos países a revisar sus marcos regulatorios y adoptar medidas que van desde la prohibición de la técnica hasta esquemas de regulación reforzada, restricciones territoriales y moratorias condicionadas a la existencia de evidencia suficiente sobre su seguridad.

La experiencia comparada muestra, por tanto, que no existe una única respuesta regulatoria frente a la fracturación hidráulica. Las decisiones adoptadas dependen de las características ambientales y geológicas de cada territorio, de la disponibilidad de recursos hídricos y del nivel de incertidumbre que las autoridades consideran aceptable.

Francia: prohibición de la fracturación hidráulica

Francia fue uno de los primeros países europeos en establecer una prohibición legal de esta técnica. La Ley núm. 2011-835, de 13 de julio de 2011, prohibió la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos o gaseosos mediante perforaciones seguidas de fracturación hidráulica de la roca, sustentando expresamente esta decisión en la Carta del Medio Ambiente y en el principio de acción preventiva y correctiva.

La legislación estableció además que las personas titulares de permisos de exploración debían informar a la autoridad sobre las técnicas utilizadas o proyectadas y dispuso que dicha información fuera pública. Cuando los informes señalaran el uso efectivo o eventual de fracturación hidráulica, los permisos correspondientes serían revocados.

Posteriormente, la prohibición fue incorporada al Código Minero francés. Actualmente, su artículo L111-13 mantiene prohibida en todo el territorio nacional la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos o gaseosos mediante perforaciones seguidas de fracturación hidráulica y extiende la restricción a otras técnicas no convencionales con determinadas características de presión sobre las formaciones geológicas.

El modelo francés representa así uno de los extremos del espectro regulatorio: ante los riesgos ambientales identificados, el legislador optó por establecer una prohibición general de la técnica en el territorio nacional.

Alemania: prohibición del fracking no convencional y restricciones reforzadas

Alemania adoptó un modelo diferente. En 2016 aprobó un paquete legislativo dirigido específicamente a regular la fracturación hidráulica y reforzar la protección de las aguas subterráneas. Conforme a la información del Ministerio Federal de Medio Ambiente alemán, el fracking no convencional con fines comerciales se encuentra prohibido, mientras que el fracking convencional está sujeto a requisitos y controles reforzados.

La regulación alemana resulta particularmente relevante para la presente iniciativa porque incorpora restricciones territoriales vinculadas directamente con la protección del agua. Las reglas impiden realizar fracturación hidráulica en zonas destinadas a la protección y obtención de agua potable y establecen salvaguardas respecto de las sustancias utilizadas y la integridad de los pozos. La autoridad ambiental alemana señala además que los territorios destinados al abastecimiento de agua potable deben ser identificados incluso cuando todavía no hayan sido formalmente declarados como zonas de protección.

Asimismo, existen restricciones relacionadas con espacios de conservación. En parques nacionales y reservas naturales está prohibida la instalación de infraestructura destinada a fracturación hidráulica, mientras que los proyectos convencionales que pudieran afectar sitios de la red Natura 2000 requieren una evaluación específica de sus posibles efectos.

El Ministerio Federal de Medio Ambiente explica que este marco parte de un criterio central: la protección de la salud y del agua potable tiene prioridad frente a los intereses económicos.

La experiencia alemana demuestra así que es posible diferenciar jurídicamente entre modalidades de la actividad y, al mismo tiempo, establecer zonas en las que la protección de los recursos hídricos impida su realización.

Inglaterra: moratoria vinculada con la evidencia científica

Inglaterra representa otro modelo regulatorio. En noviembre de 2019, el Gobierno británico estableció una moratoria sobre la fracturación hidráulica después de analizar nueva evidencia científica relacionada con la sismicidad inducida.

La decisión se produjo después de que la entonces Oil and Gas Authority concluyera que, con la tecnología disponible, no era posible predecir con precisión la probabilidad o magnitud de los eventos sísmicos asociados con las operaciones. El Gobierno determinó entonces que no se permitiría continuar con la actividad salvo que apareciera evidencia suficientemente convincente de que podía desarrollarse de manera segura.

La experiencia resulta particularmente significativa porque Inglaterra había desarrollado previamente un esquema regulatorio específico que incluía autorizaciones ambientales, requisitos de seguridad y un sistema de monitoreo sísmico. A pesar de estos mecanismos, la incertidumbre identificada respecto de determinados efectos llevó a suspender nuevas autorizaciones.

La política continúa siendo relevante en la actualidad. En su respuesta de 2025 sobre el futuro del Mar del Norte, el Gobierno británico señaló que mantendría la moratoria efectiva sobre la aprobación de consentimientos para fracturación hidráulica y manifestó su compromiso de avanzar hacia la prohibición de la fracturación hidráulica de alto volumen para la extracción de gas de lutitas.

Este caso muestra la importancia de que la regulación pueda responder a nueva evidencia científica y a condiciones de riesgo que no puedan determinarse adecuadamente antes de realizar las operaciones.

Distintas respuestas frente a un mismo desafío ambiental

La comparación entre Francia, Alemania e Inglaterra permite observar tres aproximaciones diferentes. Francia optó por una prohibición general; Alemania estableció una prohibición para el fracking no convencional acompañada de restricciones territoriales y requisitos reforzados para otras modalidades; e Inglaterra ha utilizado una moratoria vinculada con la existencia de evidencia científica suficiente sobre la seguridad de la actividad.

Estas diferencias resultan importantes porque demuestran que la regulación de la fracturación hidráulica puede graduarse atendiendo a las condiciones ambientales, territoriales y científicas existentes, sin que necesariamente deba reducirse a una elección entre permitir la actividad sin restricciones específicas o prohibirla absolutamente.

La presente iniciativa adopta precisamente una solución diferenciada. A diferencia del modelo francés, no propone una prohibición general de la fracturación hidráulica en México. En cambio, establece condiciones reforzadas para su evaluación y determina aquellos supuestos en los que la vulnerabilidad ambiental o hídrica del territorio justifica impedir su autorización.

En este sentido, la propuesta guarda mayor proximidad con aquellos modelos que reconocen zonas de especial protección, requisitos específicos de evaluación, monitoreo y restricciones vinculadas con las condiciones particulares del territorio. Así, la existencia de un área natural protegida, una zona de recarga, un acuífero sobreexplotado o sin disponibilidad, o una condición crítica de sequía adquiere relevancia jurídica para determinar la procedencia del proyecto.

La experiencia internacional demuestra, además, la importancia de incorporar la prevención y la evidencia científica como elementos de decisión. Cuando una actividad puede producir impactos significativos sobre recursos esenciales o existen condiciones

territoriales que incrementan su vulnerabilidad, la regulación puede legítimamente establecer salvaguardas adicionales antes de permitir su desarrollo.

De esta manera, la propuesta busca construir para México un esquema proporcional a sus propias condiciones: no una prohibición absoluta, sino una regulación ambiental reforzada que permita la evaluación de proyectos donde existan condiciones para ello y establezca límites claros donde la protección del agua y de los ecosistemas deba prevalecer.

Contenido y alcance de la iniciativa

Los elementos expuestos permiten advertir que la fracturación hidráulica presenta características particulares que justifican fortalecer las medidas de prevención, evaluación y control aplicables a su desarrollo. La evidencia disponible no permite afirmar que toda operación genere necesariamente afectaciones ambientales; sin embargo, sí demuestra la existencia de circunstancias bajo las cuales los impactos sobre los recursos hídricos pueden presentarse o adquirir mayor severidad, entre ellas la extracción de agua en regiones con baja disponibilidad, las deficiencias en la integridad de los pozos, los derrames de fluidos y sustancias químicas y el manejo inadecuado de las aguas residuales.

Frente a ello, la presente iniciativa propone fortalecer la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Aguas Nacionales, mediante un conjunto de medidas que actúan en distintos momentos: desde la evaluación previa de los proyectos y la determinación de los territorios en los que no podrán desarrollarse, hasta el otorgamiento de concesiones de agua y las obligaciones aplicables durante su operación.

Evaluación ambiental obligatoria y reforzada

En primer término, se propone reformar el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para establecer expresamente que las obras y actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen fracturación hidráulica estarán sujetas al procedimiento federal de evaluación de impacto ambiental.

Asimismo, se establece que estas actividades no podrán quedar exceptuadas de dicho procedimiento por razón de su ubicación, dimensiones, características o alcances. Con

ello se busca garantizar que cualquier proyecto que pretenda utilizar esta técnica sea evaluado previamente por la autoridad ambiental.

La modificación al artículo 30 y la adición de un nuevo artículo 30 Bis complementan esta disposición mediante requisitos específicos para la manifestación de impacto ambiental. La evaluación deberá considerar, entre otros elementos, las fuentes y volúmenes de agua requeridos; la disponibilidad de las cuencas y acuíferos; los posibles impactos sobre aguas superficiales y subterráneas; los riesgos asociados con la integridad, revestimiento y cementación de los pozos; y las sustancias químicas que se pretenda utilizar.

También deberán analizarse el volumen y características del agua de retorno y demás aguas residuales; las emisiones a la atmósfera; el riesgo de sismicidad inducida; y los impactos acumulativos y sinérgicos sobre los ecosistemas y recursos hídricos.

Estos elementos corresponden con las diferentes etapas del ciclo del agua de la fracturación hidráulica identificadas en la literatura científica, desde la adquisición y utilización del agua hasta el manejo, reúso o disposición de las aguas residuales generadas.

Monitoreo y transparencia

La reforma incorpora además un componente de seguimiento ambiental. Los proyectos deberán establecer una línea base previa al inicio de las actividades y contar con un programa de monitoreo que permita evaluar las condiciones del agua, suelo, subsuelo y atmósfera durante la ejecución y con posterioridad a la conclusión de las operaciones.

La necesidad de generar esta información resulta especialmente relevante debido a que la falta de datos anteriores y posteriores a las operaciones ha sido identificada como una de las limitaciones para determinar con precisión la frecuencia y magnitud de determinados impactos asociados con la fracturación hidráulica.

Asimismo, se establece que la información relativa a la composición, concentración y volumen estimado de las sustancias químicas utilizadas será de carácter público, en términos de las disposiciones aplicables. Con ello se busca fortalecer tanto la evaluación técnica como la transparencia sobre las características de cada proyecto.

Zonas de exclusión

En segundo término, mediante la adición del artículo 30 Ter a la LGEEPA se propone establecer supuestos en los que la autoridad ambiental no podrá autorizar proyectos que empleen fracturación hidráulica.

La restricción comprenderá las áreas naturales protegidas de competencia federal y las zonas de recarga de acuíferos determinadas por la autoridad competente. También alcanzará a los acuíferos oficialmente sobreexplotados o sin disponibilidad media anual y, cuando resulte incompatible con las disposiciones correspondientes, a las zonas reglamentadas, de veda o de reserva de aguas nacionales.

En el caso de la sequía se adopta un criterio temporal: la restricción será aplicable en cuencas o acuíferos ubicados en regiones que presenten condiciones de sequía severa, extrema o excepcional, conforme a la información oficial de la autoridad competente, únicamente mientras subsistan dichas condiciones.

Finalmente, se contempla una salvaguarda para aquellos casos en los que la información técnica disponible permita determinar que el proyecto representa un riesgo significativo para la disponibilidad o calidad de las aguas, los ecosistemas o las fuentes de abastecimiento para consumo humano.

Protección de las aguas nacionales

El segundo componente de la iniciativa se concentra en la Ley de Aguas Nacionales. La reforma al artículo 22 busca establecer expresamente que no podrán otorgarse concesiones de aguas nacionales destinadas a fracturación hidráulica cuando el aprovechamiento pueda comprometer el abastecimiento para uso doméstico o público urbano, la disponibilidad de las aguas nacionales o el equilibrio de los ecosistemas.

Esta regla desarrolla para un supuesto específico la prioridad que la propia Ley de Aguas Nacionales reconoce actualmente al uso doméstico y público urbano frente a los demás usos.

Asimismo, la restricción será aplicable cuando se pretenda utilizar agua proveniente de acuíferos oficialmente sobreexplotados o sin disponibilidad media anual, así como durante condiciones de sequía severa, extrema o excepcional.

Por otra parte, mediante la adición de una nueva fracción XVII al artículo 29 se establecen obligaciones particulares para las personas concesionarias que utilicen aguas nacionales en estas actividades. Deberán medir y reportar los volúmenes extraídos, utilizados y reutilizados, así como el volumen y las características del agua de retorno y demás aguas residuales; implementar medidas para su almacenamiento y manejo seguro; someterlas al tratamiento correspondiente; privilegiar su reúso y acreditar su disposición final.

Una regulación preventiva y diferenciada

En conjunto, las modificaciones propuestas construyen un esquema basado en tres principios: evaluar con mayor rigor, proteger los territorios especialmente vulnerables y garantizar que el aprovechamiento de agua no comprometa necesidades prioritarias.

La iniciativa no establece una prohibición general de la fracturación hidráulica. Reconoce, en cambio, que sus implicaciones ambientales dependen tanto de las características particulares de cada proyecto como de las condiciones del territorio en el que pretenda desarrollarse. Por ello, combina requisitos generales de evaluación y monitoreo con restricciones aplicables únicamente cuando existan condiciones objetivas de vulnerabilidad ambiental o hídrica.

Este enfoque permite fortalecer el marco jurídico existente sin sustituir la regulación técnica especializada. La LGEEPA establecería los requisitos ambientales y las restricciones territoriales mínimas, mientras que la Ley de Aguas Nacionales reforzaría las condiciones para el aprovechamiento y manejo del recurso hídrico. Las disposiciones reglamentarias y administrativas conservarían la función de desarrollar los requerimientos técnicos necesarios para su aplicación.

De esta manera, se busca que el aprovechamiento de hidrocarburos mediante fracturación hidráulica, cuando resulte jurídicamente procedente, se encuentre sujeto a información suficiente, evaluación previa, monitoreo permanente y disponibilidad efectiva de agua, y que la protección de los ecosistemas, los acuíferos y el abastecimiento para consumo humano constituya un límite claro para su autorización.

Bajo este orden de ideas, la presente iniciativa propone adicionar una fracción al artículo 28, un artículo 30 Bis y un 30 Ter, así como reformar el artículo 30 de la Ley General de Equilibrio Ecológico, para quedar en los términos siguientes:

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO	
TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
ARTÍCULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría: I. ... II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; III. a XIII. ... El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su	ARTÍCULO 28.- ... I. ... II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica, incluyendo las obras y actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica; III. a XIII. ... El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su

ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento. ...	ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento. En ningún caso podrán exceptuarse de dicho procedimiento las obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica. ...
ARTÍCULO 30.- Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.	ARTÍCULO 30.- Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. Tratándose de obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica

...	de fracturación hidráulica, la manifestación de impacto ambiental deberá cumplir, además, con los requisitos previstos en el artículo 30 Bis de esta Ley.
...	...
...	...
...	...
Sin correlativo	ARTÍCULO 30 Bis.- Tratándose de obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica, la manifestación de impacto ambiental deberá contener, además de lo previsto en el artículo anterior: I. La identificación de las fuentes de abastecimiento de agua, los volúmenes estimados que serán requeridos durante las distintas etapas del proyecto y el análisis de la disponibilidad de agua en las cuencas y acuíferos involucrados; II. La evaluación de los posibles impactos sobre las aguas superficiales y subterráneas, incluyendo los riesgos de contaminación, alteración de su calidad y afectación a los acuíferos y sus zonas de recarga, así como los riesgos asociados con la integridad, revestimiento y cementación de los pozos; III. La identificación de las sustancias químicas que se pretenda utilizar

	durante el proceso de fracturación hidráulica, incluyendo su composición, concentración y volumen estimado. Esta información será de carácter público, en términos de las disposiciones aplicables; IV. La estimación del volumen y la caracterización del agua de retorno y demás aguas residuales que se generen, así como las medidas para su almacenamiento, manejo, tratamiento, reúso y disposición final; V. La identificación y evaluación de las emisiones a la atmósfera que puedan generarse durante las distintas etapas del proyecto, así como las medidas previstas para su prevención, control y reducción; VI. La evaluación del riesgo de sismicidad inducida asociado con la fracturación hidráulica y, en su caso, con la inyección, manejo o disposición subterránea de las aguas residuales generadas; VII. La evaluación de los impactos acumulativos y sinérgicos, considerando las obras y actividades existentes o proyectadas que puedan incidir sobre los mismos ecosistemas, cuencas o acuíferos, y VIII. Un programa de monitoreo ambiental que incluya el
--	---

	establecimiento de una línea base previa al inicio de las actividades y permita identificar y evaluar los efectos sobre la calidad y disponibilidad del agua, el suelo, el subsuelo y la atmósfera, durante la ejecución de las actividades y con posterioridad a su conclusión. La Secretaría deberá considerar la información prevista en este artículo para determinar la viabilidad ambiental del proyecto y, en su caso, establecer las medidas de prevención, mitigación, monitoreo y demás condicionantes necesarias para proteger los ecosistemas y los recursos hídricos.
Sin correlativo	ARTÍCULO 30 Ter.- La Secretaría no podrá otorgar autorización en materia de impacto ambiental para obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica cuando pretendan realizarse: I. Dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal; II. En zonas de recarga de acuíferos determinadas por la autoridad competente; III. En acuíferos determinados oficialmente como sobreexplotados o en aquellos en los que no exista disponibilidad media anual de aguas nacionales subterráneas;

	IV. En zonas reglamentadas, de veda o de reserva de aguas nacionales, cuando las disposiciones aplicables sean incompatibles con el aprovechamiento de agua requerido para la realización de dichas actividades; V. En cuencas hidrológicas o acuíferos ubicados en regiones que presenten condiciones de sequía severa, extrema o excepcional, conforme a la información oficial emitida por la autoridad competente, mientras subsistan dichas condiciones, y VI. En aquellas zonas en las que, con base en la información técnica disponible, la Secretaría determine que dichas actividades representan un riesgo significativo para la disponibilidad o calidad de las aguas superficiales o subterráneas, los ecosistemas o las fuentes de abastecimiento de agua para consumo humano. Las restricciones previstas en este artículo se aplicarán sin perjuicio de las demás prohibiciones, limitaciones y condicionantes establecidas en esta Ley y en las demás disposiciones jurídicas aplicables.
--	--

Aunado a lo anterior, se propone reformar los artículos 22 y 29 de la Ley de Aguas Nacionales de la siguiente manera:

LEY DE AGUAS NACIONALES	
TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
ARTÍCULO 22. ...	ARTÍCULO 22. ...
...	...
...	...
...	...
...	...
Sin correlativo	No se otorgarán concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales destinadas a obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica cuando su otorgamiento pueda comprometer el abastecimiento de agua para uso doméstico o público urbano, la disponibilidad de las aguas nacionales o el equilibrio de los ecosistemas; cuando se trate de acuíferos determinados oficialmente como sobreexplotados o sin disponibilidad media anual; o cuando la cuenca hidrológica o el acuífero se ubique en una región que presente condiciones de sequía severa, extrema o excepcional, conforme a la información oficial emitida por la autoridad competente, mientras subsistan dichas condiciones.
...	...
...	...
...	...
...	...

...	...
ARTÍCULO 29. Las personas concesionarias tendrán las siguientes obligaciones, en adición a las demás asentadas en el presente Título: I. a XV. ... XVI. Presentar cada dos años un informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua que descarga, realizados en laboratorios certificados por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua o ante una entidad de acreditación autorizada por la Secretaría de Economía, en términos de la normativa aplicable;y Sin correlativo, recorriéndose la subsecuente	ARTÍCULO 29. ... I. a XV. ... XVI. Presentar cada dos años un informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua que descarga, realizados en laboratorios certificados por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua o ante una entidad de acreditación autorizada por la Secretaría de Economía, en términos de la normativa aplicable; XVII. Tratándose de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales destinadas a obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica, medir y reportar a “la Autoridad del Agua” los volúmenes de agua extraídos, utilizados y reutilizados, así como el volumen y las características del agua de retorno y demás aguas residuales generadas; implementar medidas para su almacenamiento y manejo seguro; someterlas al tratamiento que corresponda conforme a las disposiciones aplicables; privilegiar su reúso, y acreditar su disposición final conforme a la normatividad aplicable, y

XVII. ...	XVIII. ...
-----------	------------

En razón de lo anteriormente expuesto, pongo a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS
DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA
PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, EN
MATERIA DE FRACTURACIÓN HIDRÁULICA**

Artículo Primero. Se reforma la fracción II y el segundo párrafo del artículo 28; se adiciona un segundo párrafo al artículo 30, recorriéndose los subsecuentes en su orden; y se adicionan los artículos 30 Bis y 30 Ter de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 28.- ...

I. ...

II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica, **incluyendo las obras y actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica;**

III. a XIII. ...

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento. **En ningún caso podrán exceptuarse de dicho procedimiento las obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica.**

...

ARTÍCULO 30.- Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. **Tratándose de obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica, la manifestación de impacto ambiental deberá cumplir, además, con los requisitos previstos en el artículo 30 Bis de esta Ley.**

...

...

...

ARTÍCULO 30 Bis.- Tratándose de obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica, la manifestación de impacto ambiental deberá contener, además de lo previsto en el artículo anterior:

- I. La identificación de las fuentes de abastecimiento de agua, los volúmenes estimados que serán requeridos durante las distintas etapas del proyecto y el análisis de la disponibilidad de agua en las cuencas y acuíferos involucrados;**
- II. La evaluación de los posibles impactos sobre las aguas superficiales y subterráneas, incluyendo los riesgos de contaminación, alteración de su calidad y afectación a los acuíferos y sus zonas de recarga, así como los riesgos asociados con la integridad, revestimiento y cementación de los pozos;**
- III. La identificación de las sustancias químicas que se pretenda utilizar durante el proceso de fracturación hidráulica, incluyendo su composición, concentración y volumen estimado. Esta información será de carácter público, en términos de las disposiciones aplicables;**

IV. La estimación del volumen y la caracterización del agua de retorno y demás aguas residuales que se generen, así como las medidas para su almacenamiento, manejo, tratamiento, reúso y disposición final;

V. La identificación y evaluación de las emisiones a la atmósfera que puedan generarse durante las distintas etapas del proyecto, así como las medidas previstas para su prevención, control y reducción;

VI. La evaluación del riesgo de sismicidad inducida asociado con la fracturación hidráulica y, en su caso, con la inyección, manejo o disposición subterránea de las aguas residuales generadas;

VII. La evaluación de los impactos acumulativos y sinérgicos, considerando las obras y actividades existentes o proyectadas que puedan incidir sobre los mismos ecosistemas, cuencas o acuíferos, y

VIII. Un programa de monitoreo ambiental que incluya el establecimiento de una línea base previa al inicio de las actividades y permita identificar y evaluar los efectos sobre la calidad y disponibilidad del agua, el suelo, el subsuelo y la atmósfera, durante la ejecución de las actividades y con posterioridad a su conclusión.

La Secretaría deberá considerar la información prevista en este artículo para determinar la viabilidad ambiental del proyecto y, en su caso, establecer las medidas de prevención, mitigación, monitoreo y demás condicionantes necesarias para proteger los ecosistemas y los recursos hídricos.

ARTÍCULO 30 Ter.- La Secretaría no podrá otorgar autorización en materia de impacto ambiental para obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica cuando pretendan realizarse:

I. Dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal;

II. En zonas de recarga de acuíferos determinadas por la autoridad competente;

III. En acuíferos determinados oficialmente como sobreexplotados o en aquellos en los que no exista disponibilidad media anual de aguas nacionales subterráneas;

IV. En zonas reglamentadas, de veda o de reserva de aguas nacionales, cuando las disposiciones aplicables sean incompatibles con el aprovechamiento de agua requerido para la realización de dichas actividades;

V. En cuencas hidrológicas o acuíferos ubicados en regiones que presenten condiciones de sequía severa, extrema o excepcional, conforme a la información oficial emitida por la autoridad competente, mientras subsistan dichas condiciones, y

VI. En aquellas zonas en las que, con base en la información técnica disponible, la Secretaría determine que dichas actividades representan un riesgo significativo para la disponibilidad o calidad de las aguas superficiales o subterráneas, los ecosistemas o las fuentes de abastecimiento de agua para consumo humano.

Las restricciones previstas en este artículo se aplicarán sin perjuicio de las demás prohibiciones, limitaciones y condicionantes establecidas en esta Ley y en las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo al artículo 22, en los términos correspondientes; se adiciona una fracción XVII al artículo 29 y se recorre la actual fracción XVII para quedar como fracción XVIII, de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 22. ...

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

No se otorgarán concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales destinadas a obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica cuando su otorgamiento pueda comprometer el abastecimiento de agua para uso doméstico o público urbano, la disponibilidad de las aguas nacionales o el equilibrio de los ecosistemas; cuando se trate de acuíferos determinados oficialmente como

sobreexplotados o sin disponibilidad media anual; o cuando la cuenca hidrológica o el acuífero se ubique en una región que presente condiciones de sequía severa, extrema o excepcional, conforme a la información oficial emitida por la autoridad competente, mientras subsistan dichas condiciones.

...

...

...

...

...

ARTÍCULO 29. ...

I. a XV. ...

XVI. Presentar cada dos años un informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua que descarga, realizados en laboratorios certificados por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua o ante una entidad de acreditación autorizada por la Secretaría de Economía, en términos de la normativa aplicable;

XVII. Tratándose de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales destinadas a obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que empleen la técnica de fracturación hidráulica, medir y reportar a “la Autoridad del Agua” los volúmenes de agua extraídos, utilizados y reutilizados, así como el volumen y las características del agua de retorno y demás aguas residuales generadas; implementar medidas para su almacenamiento y manejo seguro; someterlas al tratamiento que corresponda conforme a las disposiciones aplicables; privilegiar su reúso, y acreditar su disposición final conforme a la normatividad aplicable, y

XVIII. ...

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo Federal deberá realizar las adecuaciones reglamentarias necesarias para armonizar las disposiciones correspondientes con lo previsto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Tercero. Las autoridades competentes deberán realizar las adecuaciones administrativas necesarias para el cumplimiento del presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a 24 de agosto de 2026



Dip. Paloma Domínguez Ugarte

Fuentes consultadas:

1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2026). *Programa Nacional Hídrico 2026-2030*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.gob.mx/conagua/articulos/programa-nacional-hidrico-pnh-2026-2030>
2. U.S. Department of Energy. (2024). *Appendix D: Addendum on environmental and community effects of U.S. LNG exports*. https://www.energy.gov/sites/default/files/2024-12/LNGUpdate_AppendixD_Dec2024.pdf
3. U.S. Environmental Protection Agency. (2016). *Hydraulic fracturing for oil and gas: Impacts from the hydraulic fracturing water cycle on drinking water resources in the United States (Final report)* (EPA/600/R-16/236F). <https://assessments.epa.gov/hfstudy/document/&deid%3D332990>
4. U.S. Geological Survey. (s. f.). *How is hydraulic fracturing related to earthquakes and tremors?*. <https://www.usgs.gov/faqs/how-hydraulic-fracturing-related-earthquakes-and-tremors>
5. U.S. Geological Survey. (2024). *U.S. Geological Survey induced seismicity strategic vision, 2023–2033* (Circular 1509). <https://pubs.usgs.gov/publication/cir1509>
6. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. (2025). *Programa Institucional del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua 2025-2030*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5772507&fecha=11/11/2025#gsc.tab=0
7. Comisión Nacional del Agua. (2024). *Instrumentos de gestión del agua*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/instrumentos-de-gestion-del-agua>
8. Comisión Nacional del Agua. (s. f.). *Acuíferos en condición de sobreexplotación*. Sistema de Información Geográfica. Recuperado el 20 de agosto de 2026. <https://sigagis.conagua.gob.mx/sobreexplotados/>
9. Comisión Nacional del Agua & Servicio Meteorológico Nacional. (2025). *Reporte del clima en México: Anual 2024*. <https://smn.conagua.gob.mx/tools/DATA/Climatolog%C3%ADa/Diagn%C3%B3sti>

[co%20Atmosf%C3%A9rico/Reporte%20del%20Clima%20en%20M%C3%A9xico/Anual2024.pdf](#)

10. Comisión Nacional del Agua. (2026). *Programa Nacional Contra la Sequía: Monitoreo de la sequía*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/programa-nacional-contra-la-sequia-monitoreo-de-la-sequia-64594>
11. Comisión Nacional del Agua & Servicio Meteorológico Nacional. (2024). *Monitor de Sequía de México al 15 de julio de 2024*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/953286/Monitor de Sequ a-15-Julio-2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/953286/Monitor_de_Sequ_a-15-Julio-2024.pdf)
12. Comisión Nacional del Agua. (s. f.). *Disponibilidad de agua subterránea: Estado de Chihuahua*. Sistema de Información Geográfica. Recuperado el 20 de agosto de 2026. <https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/Edos/chihuahua/chihuahua.html>
13. Comisión Nacional del Agua. (s. f.). *Disponibilidad media anual de agua subterránea*. Sistema de Información Geográfica. Recuperado el 20 de agosto de 2026. [https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/Disponibilidad A Subterranea.html](https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/Disponibilidad_A_Subterranea.html)
14. Gobierno del Estado de Chihuahua. (2025). *Conmemora Chihuahua Día Mundial de Lucha contra la Desertificación y la Sequía con acciones para la conservación de acuíferos*. <https://www.chihuahua.gob.mx/prensa/conmemora-chihuahua-dia-mundial-de-lucha-contra-la-desertificacion-y-la-sequia-con-acciones>
15. Gobierno del Estado de Chihuahua. (2025). *Invirtió Gobierno del Estado más de 130 millones de pesos en proyectos de uso sustentable del agua*. <https://www.chihuahua.gob.mx/prensa/invirtio-gobierno-del-estado-mas-de-130-millones-de-pesos-en-proyectos-de-uso-sustentable>
16. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (s. f.). *Sistema de Información Geográfica de Áreas Naturales Protegidas*. Recuperado el 20 de agosto de 2026. <https://sig.conanp.gob.mx/General>
17. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2020). *Guía para la implementación del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024*. <https://simec.conanp.gob.mx/Publicaciones2020/Publicaciones%20CONANP/Par>

[te%20/Estrategias%20Planes%20y%20Programas/Guia%20Implementacion%20PNANP%202020_2024%20VERSION%20FINAL.pdf](#)

18. FracFocus Chemical Disclosure Registry. (s. f.). *Chemicals & public disclosure*. <https://www.fracfocus.org/learn/chemicals-public-disclosure>
19. FracFocus Chemical Disclosure Registry. (s. f.). *Data download*. Recuperado el 20 de agosto de 2026. <https://fracfocus.org/data-download>
20. Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. (2026). *Normateca ASEA*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/asea/acciones-y-programas/normateca-asea>
21. Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. (2026). *Disposiciones administrativas de carácter general*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/asea/acciones-y-programas/disposiciones-administrativas-de-caracter-general-420140>
22. Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. (2018). *Formatos para terceros*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/asea/documentos/formatos-para-terceros>
23. Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. (2024). *Lineamientos aplicables a la construcción y mantenimiento de pozos para la exploración y extracción de hidrocarburos*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/asea/documentos/dacg-s-lineamientos-aplicables-a-la-construccion-y-mantenimiento-de-pozos-para-la-exploracion-y-extraccion-de-hidrocarburos>
24. République française. (s. f.). *Code minier: Dispositions relatives aux hydrocarbures*. Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000036397370>
25. République française. (2011). *Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique*. Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024361355>
26. Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit. (s. f.). *Fracking*. <https://www.bundesumweltministerium.de/faqs/fracking>

27. Department for Business, Energy & Industrial Strategy. (2019, 2 de noviembre).
Government ends support for fracking. GOV.UK.
<https://www.gov.uk/government/news/government-ends-support-for-fracking>

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES IV Y V DEL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE LÍMITES A LA SOBRERREPRESENTACIÓN DE COALICIONES ELECTORALES EN LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Quien suscribe, diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, y 78, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 116 y 122 numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General, y 55, fracción II y 179, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno esta iniciativa con proyecto de Decreto por el cual se reforman las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. LA SOBRERREPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La integración de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados (2024-2027) representó un punto de inflexión en la historia democrática de nuestro país. Por primera vez desde la reforma electoral de 1996, una coalición obtuvo una mayoría calificada artificial en la Cámara de Diputados sin haber alcanzado dicha mayoría

en las urnas, en contra de lo dispuesto como límite a la sobrerrepresentación para prevenir ese escenario.

Gracias a una interpretación literal de la norma constitucional por parte de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional, la coalición “Sigamos Haciendo Historia”, integrada por los partidos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México, obtuvo 54.72% de la votación nacional emitida, pero se le asignaron 364 diputaciones (72.8% del total de la Cámara), generando una sobrerrepresentación de 18.08 puntos porcentuales, más del doble del límite constitucional de 8 puntos establecido en la base de la fracción V del artículo 54 de la Constitución (Murayama, 2025).

TABLA 2
SOBRERREPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
2024-2027

	<i>Porcentaje de votos</i>	<i>Diputados de mayoría relativa</i>	<i>Diputados proporcionales</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje de diputados</i>	<i>Sobre o sub representación</i>
PAN	18.0	32	40	72	14.4	-3.6
PRI	11.9	9	26	35	7	-4.9
PT	5.8	38	13	51	10.2	4.4
PVEM	9.0	57	20	77	15.4	6.4
MC	11.7	1	26	27	5.4	-6.3
Morena	43.6	161	75	236	47.2	3.6
Ind	N.A.	1	N.A.	1	0.2	0.2
PRD	N.A.	1	0	1	0.2	0.2
Total	100.0	300	200	500	100	0.0
SHH	58.4	256.0	108.0	364.0	72.8	14.4

Fuente: Murayama, 2025.

Integración actual de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados (a noviembre de 2025):

Composición por Tipo de Elección y Grupo Parlamentario

Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	%	1a.	2a.	3a.	4a.	5a.	Representación Proporcional	%	Total	%
MORENA	176	69.57	15	11	18	18	15	77	30.43	253	50.6
PAN	31	44.29	8	11	6	7	7	39	55.71	70	14
PVEM	44	70.97	2	4	4	4	4	18	29.03	62	12.4
PT	36	73.47	2	3	4	2	2	13	26.53	49	9.8
PRI	11	29.73	5	6	4	4	7	26	70.27	37	7.4
MC	1	3.57	8	5	4	5	5	27	96.43	28	5.6
IND	1	100	0	0	0	0	0	0	0	1	0.2
Total	300	60	40	40	40	40	40	200	40	500	100

Fuente: Cámara de Diputados, 2025.

Esta distorsión, si bien significativa, está lejos de ser un hecho aislado. En realidad, la evidencia histórica muestra que en cuatro de los últimos cinco procesos electorales federales se han presentado casos recurrentes de sobrerrepresentación por encima del límite establecido en el artículo 54 constitucional:

- En 2012, la Coalición PRI-PVEM obtuvo 8.2% de sobrerrepresentación (0.2 puntos sobre el límite).
- En 2015, la Coalición PRI-PVEM obtuvo 9.7% de sobrerrepresentación (1.7 puntos sobre el límite).

- En 2018, la Coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena, PT, PVEM) obtuvo 15.9% de sobrerrepresentación (7.9 puntos sobre el límite).
- Finalmente, en 2024, la Coalición “Sigamos Haciendo Historia” (Morena, PT, PVEM) obtuvo 18.08% de sobrerrepresentación (10.08 puntos sobre el límite).

TABLA 1
SOBRERREPRESENTACIÓN DE LA COALICIÓN MÁS VOTADA
A LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 2009-2024

	2009	2012	2015	2018	2021	2024
Coalición más votada	PRI-PVEM	PRI-PVEM	PRI-PVEM	JHH	JHH	SHH
Votación nacional emitida %	46.7	40.0	39.41	45.7	47.8	58.4
Diputaciones MR	188	177	166	220	183	256
Diputaciones RP	70	64	63	88	95	108
Total diputados	258	241	228	308	278	364
Porcentaje de diputados	51.6	48.2	45.6	61.6	55.6	72.8
Diferencia % votos y %curules	4.9	8.2	9.7	15.9	7.8	14.4

Fuente: Murayama, 2025.

Esta progresión ascendente muestra que la distorsión en la representación parlamentaria no obedece a una insuficiencia técnica menor, sino a la vulneración sistemática del principio constitucional que tiene como propósito limitar la

sobrerrepresentación para garantizar la autenticidad del sufragio, la pluralidad democrática y la división de poderes (Córdova, 2024; Murayama, 2025).

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y FINALIDAD DEL ARTÍCULO 54 CONSTITUCIONAL

A. La reforma de 1996: límites a la concentración de poder

La reforma constitucional en materia electoral de 1996 es una de las más relevantes dentro del ciclo de reformas de apertura política y democratización iniciado en 1977. En la exposición de motivos de la propuesta sometida a consideración del Órgano Revisor de la Constitución se estableció con claridad los propósitos de las modificaciones planteadas en aquel momento:

Esta iniciativa propone **establecer correlatos, de mayor simetría, entre porcentajes de votación y porcentajes de representación**, lograr equidad en la competencia electoral, fortaleciendo el sistema de partidos, **representar, de mejor forma, la voluntad ciudadana y distribuir el poder en la forma más amplia posible, sobre la base de la voluntad popular**; fortalecer al Poder Legislativo y la independencia del Poder Judicial, a efecto de controlar el ejercicio del poder, creando dispositivos institucionales que obliguen a los gobernantes a responder y dar cuenta de sus actos ante quienes los eligieron, fortaleciendo el estado de derecho (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2025).

Con ese objetivo, la reforma estableció dos límites fundamentales en el artículo 54 constitucional:

1. Base fracción IV: "Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios".
2. Base fracción V: "En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida".

El establecimiento del límite de 300 diputados (60% del total) tuvo un propósito constitucional específico: impedir que una sola fuerza política pudiera, por sí misma, realizar reformas constitucionales la sin necesidad de construir consensos con otras fuerzas políticas (Córdova, 2024; Marván, 2025).

Dado que las reformas constitucionales requieren el voto de al menos dos terceras partes de los miembros presentes en cada Cámara del Congreso de la Unión (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], art. 135), el límite de 300 diputados obligó a las fuerzas políticas representadas en el Congreso Federal al diálogo democrático y estableció la construcción de acuerdos amplios como condición de posibilidad para modificar la Ley Fundamental.

La citada exposición de motivos de 1996 añadió:

A partir de la promulgación de esta reforma toda decisión fundamental para la República que tenga rango constitucional,

debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores de más de un partido político (SCJN, 2025).

En la misma línea, vale la pena tener en consideración la exposición de motivos de la reforma constitucional electoral de 1993 –que eliminó la llamada “cláusula de gobernabilidad”–, la cual, fue aún más explícita sobre el propósito de estos límites:

La reforma va más allá, porque incide en cuestiones que podrían ocurrir de no aplicarse la reforma que se propone, esto es, que un partido, por la fuerza de sus votos, pueda eventualmente alcanzar las dos terceras partes en la integración de la Cámara. ***La propuesta*** imposibilita que este supuesto se dé en la práctica, es decir, ***establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí solo no podrá reformar la Constitución*** (SCJN, 2025).

Con base en estas consideraciones, resulta evidente que el objetivo perseguido por las reformas democratizadoras era ampliar el control sobre el ejercicio del poder, que en el caso mexicano está dirigido principalmente al Ejecutivo Federal, al partido en el gobierno y a las mayorías parlamentarias. En ese contexto, las limitaciones constitucionales a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tuvieron como propósito contener a las fuerzas políticas mayoritarias para evitar escenarios en los cuales pudieran modificar las normas constitucionales en forma individual y sin considerar a las minorías.

En última instancia, el límite de 8 puntos porcentuales de sobrerrepresentación buscó, ante todo, garantizar que la integración de la Cámara de Diputados reflejara, en la medida más fiel posible, la voluntad popular expresada en las urnas,

evitando distorsiones excesivas que convirtieran mayorías simples en mayorías artificialmente amplificadas (Canseco, 2025).

B. La regulación de las coaliciones en 1996: aplicación inequívoca de los límites

Un elemento fundamental para comprender la intención del legislador de 1996 es la regulación que se dio a las coaliciones electorales en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El artículo 60, párrafo 4, del COFIPE de 1996 estableció con claridad:

A la coalición le serán asignados el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996, art. 60).

Esta disposición no dejaba lugar a dudas: para efectos de la asignación de diputaciones de representación proporcional y de la aplicación de los límites constitucionales, la coalición debía ser tratada como una unidad política (Alcocer, 2008). En otras palabras, los límites del artículo 54 eran aplicables tanto a los partidos políticos individuales como a las coaliciones electorales.

La razón de esta interpretación es de orden constitucional: la Norma Suprema protege derechos fundamentales y el bien jurídico tutelado en la conformación de

la Cámara de Diputados es el derecho a la representación proporcional auténtica de la voluntad popular (Canseco, 2025). La sobrerrepresentación constituye una alteración de la igualdad del sufragio depositado en las urnas, por lo que el límite a la misma es general: no importa si la distorsión proviene de un partido político individual o de una coalición electoral.

En ese sentido, permitir que los partidos políticos, al coaligarse, eludieran los límites constitucionales equivaldría a vaciar de contenido las bases IV y V del artículo 54, convirtiendo una norma constitucional imperativa en una disposición meramente programática que podría sortearse mediante estrategias político-electorales (Córdova, 2024).

III. LA REFORMA DE 2007-2008

A. El objetivo de la reforma: transparencia en los sufragios

La reforma electoral de 2007-2008 tuvo como propósito central mejorar las condiciones de equidad en la competencia electoral y evitar la influencia de “poderes fácticos” en los comicios (Córdova y Salazar, 2008). En materia de coaliciones, se buscó corregir un efecto indeseado del diseño de 1996: la imposibilidad de conocer la votación real de cada partido coaligado cuando competían con un emblema único.

Con ese propósito, la exposición de motivos de la reforma a la legislación secundaria de 2007 fue categórica:

...[D]e así convenirlo los partidos coaligados, el convenio respectivo pueda establecer para el caso que alguno de ellos no alcance el mínimo de votación requerido, pero su votación sea al menos del uno por ciento, de la votación obtenida por otro partido —u otros— se asigne a los primeros el porcentaje necesario a fin de que acrediten ese mínimo, sin poder en ningún caso excederlo. Serán los partidos que integren una coalición quienes decidan aplicar o prescindir de esta posibilidad que deja abierta la norma legal; ***los electores decidirán el respaldo que merezca cada partido, sea que participe en una coalición o lo haga por sí mismo; la sociedad estará informada del respaldo que cada partido merece de parte de los electores*** (DOF, 2008).

Es necesario destacar que la reforma buscó transparentar la votación de cada partido coaligado y evitar la transferencia artificial de votos. Sin embargo, en ningún momento se propuso ni se discutió que este cambio implicara eximir a las coaliciones de los límites constitucionales a la sobrerrepresentación (Alcocer, 2008; Murayama, 2025).

B. La prohibición de la transferencia de votos

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, declaró inconstitucional el mecanismo que permitía la transferencia de votos entre partidos coaligados para que alguno de ellos conservara el registro. El razonamiento de la Corte es fundamental para comprender el régimen constitucional de las coaliciones electorales:

El procedimiento previsto para que los partidos que se coaliguen puedan transferirse un determinado porcentaje de votos, aun con los requisitos y límites establecidos, viola la voluntad expresa del elector, como se estableció, y, por ende, el principio constitucional de elecciones auténticas previsto en el invocado artículo 41 constitucional, toda vez que, mediante el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos a uno o más partidos, que si bien alcanzaron, por lo menos, un uno por ciento pero no el umbral mínimo del dos por ciento, se permitiría que un partido coaligado que no obtuvo suficiente fuerza electoral en las urnas ciudadanas para alcanzar o conservar su registro legal y acceder a la representación ciudadana obtuviera un porcentaje de votación que no alcanzó realmente, con lo cual la fuerza electoral de ese partido devendría artificial o ficticia.

En consecuencia, los votos emitidos por los ciudadanos se manipularían, lo cual impacta la calidad democrática de la elección y, por lo tanto, el principio constitucional de elecciones auténticas establecido en el artículo 41 constitucional (SCJN, 2008, p. 94).

Este razonamiento de la Suprema Corte establece un principio general aplicable a toda interpretación del sistema electoral: no puede permitirse ningún mecanismo que manipule los votos emitidos por la ciudadanía o que genere fuerzas electorales artificiales o ficticias (SCJN, 2008).

Si la transferencia de votos entre partidos coaligados viola el principio de elecciones auténticas, con mayor razón lo viola la generación de una sobrerrepresentación artificial mediante la atomización de los triunfos de mayoría

relativa entre los partidos coaligados para eludir los límites constitucionales (Canseco, 2025; Murayama, 2019).

IV. PRECEDENTES CONSTITUCIONALES DE APLICACIÓN DE NORMAS SOBRE “PARTIDOS POLÍTICOS” A LAS COALICIONES ELECTORALES

Quizás el precedente constitucional más relevante para demostrar que las normas referidas a “partidos políticos” se aplican también a las coaliciones es el del artículo 56 constitucional, que regula la asignación de senadurías de primera minoría.

El artículo 56, primer párrafo, establece:

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate (CPEUM, art. 56).

La literalidad del precepto parecería excluir a las coaliciones de la asignación de senadurías de primera minoría, pues se refiere a “partido político que, por sí mismo” haya ocupado el segundo lugar. No obstante, desde el año 2000 y en todas las elecciones subsecuentes, la autoridad electoral ha asignado senadurías de primera minoría a candidaturas postuladas por coaliciones, sin que esto haya sido cuestionado (Canseco, 2025).

La razón es evidente: una interpretación estrictamente literal que excluyera a las coaliciones de esta posibilidad vaciaría de contenido el derecho de los partidos políticos a coaligarse y el derecho de la ciudadanía a que su voto tenga efectos

equivalentes, independientemente de si votó por un partido individual o por una coalición (Canseco, 2025).

Este precedente demuestra que, en materia electoral, la interpretación constitucional no puede ser estrictamente literal cuando ello conduce a resultados absurdos o contrarios a los derechos políticos fundamentales (Ezquiaga, 2013).

En suma, existen otros ejemplos de normas constitucionales que, aunque referidas original y literalmente a “partidos políticos”, se aplican sin cuestionamiento a las coaliciones electorales:

1. **Paridad de género** (CPEUM, art. 41, base I, párrafo segundo): las coaliciones deben “garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular”.
2. **Topes de gastos de campaña** (CPEUM, art. 41, base II, párrafo tercero): las coaliciones se sujetan a límites de gasto “como si se tratara de un solo partido” (Alcocer, 2008).
3. **Prohibiciones en materia de radio y televisión** (CPEUM, art. 41, base III, apartados A y C): las coaliciones no pueden contratar propaganda en medios electrónicos (Córdova y Salazar, 2008).

En todos estos casos, nadie ha cuestionado que las normas constitucionales referidas a los “partidos políticos” se apliquen plenamente a las coaliciones electorales. La razón es que se trata de normas que protegen derechos

fundamentales (paridad de género) o establecen límites para garantizar la equidad de la contienda (topes de gasto, prohibiciones en medios) (Canseco, 2025).

Los límites a la sobrerrepresentación pertenecen a esta segunda categoría: son normas que garantizan la equidad en la representación política y protegen el derecho fundamental de la ciudadanía a que su voto tenga un valor equivalente y a que la integración del Congreso refleje fielmente la voluntad popular (SCJN, 2000).

IV. PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios jurisprudenciales fundamentales sobre la naturaleza y finalidad del principio de representación proporcional, que son aplicables al caso que nos ocupa.

A. Tesis P./J. 69/98: Bases generales del principio de representación proporcional

En la Acción de Inconstitucionalidad 6/98, resuelta en 1998, el Pleno de la Suprema Corte estableció:

Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a

que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. El establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales. **Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación.** Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación (SCJN, 2000, Tesis P./J. 69/98).

La Corte reconoce que el límite a la sobrerrepresentación es una de las bases generales del principio de representación proporcional. No es un elemento accesorio o secundario, sino constitutivo del sistema (SCJN, 2000).

B. Tesis P./J. 70/98: Finalidad del principio de representación proporcional

En el mismo asunto, la Suprema Corte estableció:

El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a **garantizar de manera efectiva la pluralidad de la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos**

candidatos de los partidos minoritarios, imponiendo, a la vez, que los partidos dominantes [no] alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, ***el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no solo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente,*** pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de estas, sino en su conjunto; ***además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor del pluralismo político que tutela,*** a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan (SCJN, 2000, Tesis P./J. 70/98).

Esta tesis es fundamental porque establece que:

1. La finalidad del sistema es garantizar la pluralidad y evitar la sobrerrepresentación excesiva.
2. El análisis de las normas debe ser sistemático y armónico, no literal.
3. Debe atenderse a los fines y objetivos del principio, no solo al texto aislado de cada disposición (SCJN, 2000).

V. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL: MÉTODOS GRAMATICAL, SISTEMÁTICO Y FUNCIONAL

La correcta interpretación y aplicación del artículo 54 constitucional a las coaliciones electorales no sólo es posible y deseable, sino que resulta obligatoria al tener en consideración los métodos de interpretación reconocidos en el derecho electoral mexicano.

El artículo 2º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que la interpretación se realizará "conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional" (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, art. 2).

Asimismo, el artículo 5º, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que "la interpretación de esta Ley será conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución" (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE], art. 5).

A. Interpretación gramatical-lingüística

Es necesario distinguir entre interpretación literal (apego estricto a la letra de la ley) e interpretación gramatical o lingüística (comprensión del significado de las palabras en su contexto lingüístico) (Atienza, 1997; Ezquiaga, 2013).

La interpretación gramatical o lingüística permite atribuir a términos diferentes el mismo significado cuando la naturaleza de las figuras es idéntica; reconocer que

el uso de un término no cancela automáticamente las consecuencias de la hipótesis normativa para una figura no contemplada expresamente, pero sí implícitamente; así como evitar que un significado estricto transforme una norma en superflua o la vacíe de contenido (Ezquiaga, 2013).

En el caso del artículo 54, las voces “partido político” pueden y deben interpretarse como aplicables también a las coaliciones cuando:

- La coalición es una unidad política temporal para competir electoralmente.
- Los partidos coaligados postulan candidaturas bajo una misma plataforma electoral.
- La ciudadanía vota por candidaturas de la coalición, no distinguiendo necesariamente entre los partidos que la integran.
- La finalidad de la norma (evitar sobrerrepresentación excesiva) se vería burlada si no se aplicara a coaliciones (Canseco, 2025).

Una interpretación estrictamente literal que excluyera a las coaliciones de los límites del artículo 54 conduciría a escenarios absurdos en los cuales:

- Los partidos pudieran eludir límites constitucionales mediante el simple expediente de coaligarse.
- Una coalición pudiera tener una sobrerrepresentación de 20 o 30 puntos porcentuales, burlando la base de la fracción V.
- El voto de las y los ciudadanos tendría distinto valor según votaran por partidos individuales o coaligados (Córdova, 2024).

B. Interpretación sistemática

La interpretación sistemática exige considerar el artículo 54 en el contexto del conjunto de normas constitucionales que regulan los derechos político-electorales de las personas (Ezquiaga, 2013). Esta interpretación conduce necesariamente a aplicar los límites del artículo 54 a las coaliciones por las siguientes razones:

El principio de igualdad del sufragio. El artículo 35, fracción I, establece como derecho de los ciudadanos “votar en las elecciones populares”. El artículo 41, base I, párrafo segundo, señala que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará “mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: (...) El voto es universal, libre, secreto y directo”.

El principio de universalidad del voto implica que todos los votos tienen el mismo valor. Si los límites a la sobrerrepresentación no se aplicaran a las coaliciones, el voto de un ciudadano que sufragó por un partido coaligado tendría un valor superior al de quien votó por un partido individual, violentando el principio de igualdad del sufragio (Canseco, 2025).

El principio de autenticidad del sufragio. Como lo estableció la Suprema Corte en la citada Acción de Inconstitucionalidad 61/2008, el principio de elecciones auténticas prohíbe la manipulación de los votos y la generación de fuerzas electorales artificiales (SCJN, 2008).

Una sobrerrepresentación superior al 8% genera precisamente eso: una fuerza electoral artificial que no corresponde a la voluntad expresada en las urnas, manipulando el efecto del voto ciudadano (Murayama, 2025).

La aplicación armónica con otras normas constitucionales. Como se ha argumentado, otras normas constitucionales que literalmente se refieren a “partidos políticos” se aplican sin cuestionamiento a las coaliciones (paridad de género, topes de gasto, prohibiciones en medios) (Alcocer, 2008; Canseco, 2025).

No existe razonamiento constitucional para que los derechos y obligaciones se apliquen a las coaliciones, pero los límites para proteger la representación proporcional no (Córdova, 2024).

La Interpretación conforme al artículo 1º constitucional. El artículo 1º constitucional, párrafo segundo, establece:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (CPEUM, art. 1).

El derecho a la representación política efectiva y el derecho a que el voto tenga un valor equivalente son derechos humanos político-electorales. La interpretación que favorece mayormente estos derechos es aquella que impide la sobrerrepresentación excesiva, no la que la permite (Canseco, 2025).

C. Interpretación funcional o teleológica

La interpretación funcional atiende a la finalidad o propósito de la norma (Atienza, 1997). En el caso del artículo 54, la interpretación funcional conduce inequívocamente a aplicar sus límites a las coaliciones:

Finalidad histórica de la reforma de 1996. Como quedó expresado en la exposición de motivos, el propósito fue establecer mayor simetría entre porcentajes de votación y representación; representar mejor la voluntad ciudadana; distribuir el poder de la forma más amplia posible; e impedir que una sola fuerza controle las reformas constitucionales. Permitir que las coaliciones eludan los límites del artículo 54 contradice frontalmente todos estos objetivos (Córdova, 2024; Murayama, 2025).

Finalidad del principio de representación proporcional. Como estableció la Suprema Corte (Tesis P./J. 70/98), la finalidad del principio es: garantizar la pluralidad de la integración de los órganos legislativos; permitir la incorporación de partidos minoritarios; impedir que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación (SCJN, 2000). Una interpretación que permitiera sobrerrepresentaciones de 15, 18 o 20 puntos porcentuales mediante coaliciones anula por completo la finalidad constitucional del límite (Canseco, 2025).

Evitar consecuencias absurdas. La interpretación constitucional debe evitar conducir a consecuencias absurdas (Ezquiaga, 2013). Sería absurdo que un partido con 45% de los votos no pudiera tener más de 300 diputados ni más de 53% de la Cámara (aplicación del artículo 54) pero tres partidos con 45% de los votos en conjunto pudieran tener 364 diputados y 73% de la Cámara (inaplicación del artículo 54). Esta disparidad de trato carece de toda justificación constitucional y convierte el límite en una norma fácilmente eludible (Córdova, 2024).

VI. MECANISMOS Y EFECTOS DE LA SOBRRERREPRESENTACIÓN

A. Elusión de los límites constitucionales

El análisis de los casos de sobrerrepresentación excesiva (2015, 2018 y 2024) revela un patrón consistente: los partidos coaligados transfieren estratégicamente triunfos de mayoría relativa al partido con menor votación para que el partido mayoritario de la coalición aparezca con menos triunfos uninominales de los que realmente obtuvo, permitiéndole así recibir más diputados de representación proporcional (Murayama, 2025).

Sirva como ejemplo, nuevamente, el caso de la asignación de curules en 2024:

- Morena obtuvo, en lo individual, 43.6% de la votación nacional. Con esa votación ganó la gran mayoría de los 256 distritos que obtuvo la coalición.
- Sin embargo, mediante el registro de candidaturas del PT y PVEM en distritos que ganaría Morena, se atribuyeron formalmente:
 - 161 diputados de MR a Morena.
 - 38 diputados de MR al PT.
 - 57 diputados de MR al PVEM.
- Esto permitió que Morena recibiera 75 diputados de RP adicionales.
 - El PT recibió 13 diputados de RP.
 - El PVEM recibió 20 diputados de RP.

- Resultado: 364 diputados totales para la coalición (72.8%), con una sobrerrepresentación agregada de 18.08 puntos (Instituto Nacional Electoral [INE], 2024).

Sin la transferencia estratégica de triunfos de mayoría relativa, aplicando correctamente el límite de 8% de sobrerrepresentación a la coalición como unidad política, ésta habría obtenido aproximadamente 332 diputados (66.4%), respetando el mandato constitucional (Murayama, 2025).

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CIRCUNSCRIPCIÓN					TOTAL	Mujeres	Hombres
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª			
PAN	8	11	6	8	7	40	20	20
PRI	5	6	4	4	7	26	13	13
PT	2	3	4	2	2	13	7	6
PVEM	3	4	5	4	4	20	11	9
Movimiento Ciudadano	8	5	4	4	5	26	13	13
morena	14	11	17	18	15	75	39	36
Total	40	40	40	40	40	200	103	97

Fuente: INE, 2025.

B. Fragmentación estratégica de candidaturas

El análisis detallado de las postulaciones de 2024 revela un patrón sistemático de fragmentación artificial. A pesar de que Morena fue el partido con mayor fuerza electoral, registró únicamente 139 candidaturas de mayoría relativa, mientras cedió 46 al PT y 70 al PVEM, según el convenio de coalición (INE/CG679/2023).

Esta distribución artificial de candidaturas no responde a la fuerza electoral real de cada partido, sino a una estrategia calculada para disminuir artificialmente el número de triunfos de MR atribuidos a Morena; permitir que Morena reciba más

diputaciones de RP de las que le corresponderían; y eludir los límites constitucionales mediante la atomización formal de triunfos electorales.

La evidencia es contundente: ni el PT ni el PVEM ganaron distrito alguno de mayoría relativa, en lo individual, en los 116 que compitieron en solitario; mientras que Morena ganó 37 distritos en lo individual más los 219 de la coalición (INE, Cómputos Distritales 2024). Por lo anterior, todos los triunfos de mayoría relativa debieron haber sido adjudicados al partido mayoritario, es decir a Morena, y con esa cantidad (256 diputaciones de mayoría relativa) realizar los cálculos para verificar la sobrerrepresentación, lo que habría generado una conformación de la Cámara distinta a la que determinó la mayoría en el Consejo General del INE y confirmó la mayoría en el TEPJF (Reynoso y Medina Torres, 2025).

Al revisar el acuerdo de asignación del INE (INE/CG2129/2024), se observa que el porcentaje de votos de Morena le daría como límite 257 diputaciones. Si se consideraban los 256 triunfos en distritos de mayoría relativa que realmente corresponden a la fuerza electoral de la coalición, entonces a Morena solamente se le podría asignar una curul de representación proporcional, ya que su porcentaje de votos no alcanzaba para obtener mayor cantidad de curules.

En ello se revela el mayor abuso de la norma: en lugar de contabilizar la cantidad de triunfos de mayoría relativa para Morena –partido mayoritario de la coalición y el único que obtuvo triunfos en lo individual– el acuerdo reconoció triunfos de mayoría a los partidos minoritarios de la coalición gubernamental, con lo que procedió a adjudicarle escaños de representación proporcional tanto a Morena (75 diputaciones de representación proporcional) como a sus partidos asociados: 13 para el PT y 20 para el PVEM (INE, 2024).

La fragmentación artificial de candidaturas documentada anteriormente genera una distribución formal de triunfos de mayoría relativa que no corresponde a la realidad electoral. Sin embargo, para que esta distorsión inicial produzca efectos en la asignación final de diputaciones de representación proporcional y, sobre todo, para que permita eludir los límites del artículo 54 constitucional, es necesario un segundo mecanismo: el uso instrumental del "siglado" previsto en el artículo 87, párrafo 11, de la Ley General de Partidos Políticos.

C. Instrumentalización del siglado para fragmentar la medición

El artículo 87, párrafo 11, de la LGPP establece que los candidatos electos “quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición”. Esta disposición, diseñada originalmente para efectos de organización parlamentaria posterior a la elección, ha sido indebidamente utilizada como mecanismo para fragmentar la medición de la sobrerrepresentación.

El siglado no puede tener como propósito afectar la autenticidad del sufragio, sino sólo distribuir o clasificar entre los partidos integrantes de la coalición las curules obtenidas con votos conjuntos. Como establece un análisis técnico del Instituto de Investigaciones Jurídicas:

El siglado no puede [...] permitir que se fragmente el porcentaje de escaños sin tomar en cuenta que los votos tienen un origen conjunto, porque de lo contrario el siglado estaría permitiendo que un partido se desdoble en varios para efectos de eludir los límites de sobre representación (Reynoso y Medina Torres, 2025).

La jurisprudencia ha establecido claramente que no pueden establecerse “reglas o disposiciones que alteren la intención de los votantes y se afecte el correcto funcionamiento de la RP establecida como mecanismo de pluralidad política en la propia Constitución” (SUP-RAP-68/2021).

En ello, es aplicable lo que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de inconstitucionalidad 61/2008: si la transferencia de votos entre coaligados viola el principio de elecciones auténticas porque genera “fuerzas electorales artificiales o ficticias”, con mayor razón lo viola la fragmentación de curules mediante el siglado para eludir límites constitucionales (SCJN, 2008).

El propio Consejo General del INE reconoció en 2021 que:

[L]os criterios de aplicación e interpretación adoptados en torno al origen partidista de las personas candidatas postuladas para los Distritos uninominales (MR) y su efecto en la asignación de diputadas y diputados de RP ha generado distorsiones en cuanto a los principios rectores de la RP y su correspondencia con la voluntad ciudadana manifestada en las urnas y su transformación en curules, dando lugar a que se otorguen más escaños a partidos políticos, fuera de los límites de sobre representación permitidos (porcentaje de votación que representan los votos de la ciudadanía más ocho por ciento) (INE/CG193/2021, considerando 17).

No obstante, en los hechos, este mecanismo ha permitido que triunfos electorales obtenidos con votación conjunta de la coalición se contabilicen como si correspondieran a la fuerza electoral individual de cada partido.

D. Consecuencias para la división de poderes y el sistema democrático

La sobrerrepresentación excesiva en la integración de la LXVI Legislatura representa la causa directa de una serie de cambios fundamentales en el sistema político mexicano. Los mecanismos de elusión descritos han generado una mayoría calificada artificial que ha otorgado a la coalición gobernante una capacidad de reforma constitucional que no le fue conferida por la ciudadanía en las urnas. Sus efectos revelan cómo la vulneración sistemática de los límites constitucionales ha conducido al debilitamiento de los principios fundamentales de la democracia constitucional. Entre las consecuencias más amplias de la sobrerrepresentación inconstitucional destacan:

En primer lugar, la captura del Poder Legislativo. Una mayoría calificada artificial ha permitido a la coalición gobernante aprobar reformas constitucionales sin necesidad de construir consensos; controlar prácticamente todas las comisiones legislativas; e imponer su agenda sin contrapesos (Marván, 2025).

Paralelamente, esa captura ha derivado en la parálisis deliberada del trabajo legislativo y en la degradación del Congreso Federal en un simple órgano de ratificación de iniciativas presidenciales. El Congreso se mantiene subordinado al Ejecutivo, anulando su función constitucional y su esencia como espacio de deliberación plural.

En segundo lugar, la vulneración de la división de poderes. Sirva como ejemplo la reforma constitucional a los poderes judiciales, aprobada en septiembre de 2024 para la elección popular de jueces, magistrados y ministros, que únicamente fue posible gracias a la mayoría calificada artificial.

En tercer lugar, la erosión del Estado constitucional de derecho. Algunas de las reformas aprobadas gracias a la mayoría calificada artificial han implicado, entre otros asuntos, la ampliación de los ilícitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa (en contra de los estándares del derecho internacional); la militarización definitiva de la seguridad pública; así como la extinción de órganos constitucionales autónomos.

Finalmente, la percepción ciudadana de que una coalición puede obtener mayorías calificadas sin haberlas ganado en las urnas contribuye a erosionar la confianza en el sistema electoral y alienta la polarización política (Murayama, 2025).

VII. INTENTOS DE SOLUCIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

A. Debates en el INE (2019-2021)

Entre 2019 y 2021, el Consejo General del INE sostuvo intensas deliberaciones sobre cómo evitar la sobrerrepresentación excesiva derivada de las coaliciones. En marzo de 2021, el INE aprobó el criterio de “afiliación efectiva” (Acuerdo INE/CG193/2021), que estableció:

Para efectos de la determinación del partido político al que corresponden los triunfos en los distritos uninominales correspondientes a candidaturas postuladas por una coalición, se tomarán en consideración los criterios siguientes: a) En primer lugar, el Instituto a través de la DEPPP verificará la afiliación efectiva de cada una de las

candidatas y los candidatos triunfadores por el principio de mayoría relativa. Para estos efectos, y a fin de garantizar la certeza en el desarrollo del proceso electoral, se considerará "afiliación efectiva", aquélla que esté vigente al momento del registro de la candidatura (de entre los partidos que integran la coalición que lo postuló) (INE, 2021, p. 15).

Este criterio buscó evitar que militantes del partido A se registraran como candidatos del partido B para transferir triunfos. Fue un avance, pero insuficiente, porque únicamente impedía el fraude mediante candidatos “prestados”, no impedía que candidatos genuinos del partido B se postularan en distritos donde el partido A era más fuerte; y lo más importante: no resolvía el problema de fondo: la no aplicación de los límites del artículo 54 a las coaliciones (Murayama, 2025).

El propio consejero Ciro Murayama reconoció en la sesión del 19 de marzo de 2021:

El proyecto retoma el espíritu de la reforma constitucional de 2009 y de las sentencias de la Corte contra el trasvase de votos entre partidos que ocurría cuando los partidos coaligados aparecían en un solo emblema en la boleta electoral. Ahora se pone un límite al trasvase de triunfos de mayoría relativa... Se ha dicho que en el INE no hay autocrítica, este acuerdo es un claro mentis a esa afirmación, estamos haciendo una severa autocrítica, reconociendo que en 2015 y 2018 no dimensionamos hasta dónde se podía alterar la representación popular por la vía de la sobre representación afectando el sentido de los votos depositados en las urnas mayorías y minorías artificiales. Nos equivocamos, sí, una vez

no frenando la representación de unos y otra vez no limitando la de otros, un error sin sesgo ni favoritismo, pero error; ahora sería grave permitir que ocurra de nuevo... (INE, 2021, versión estenográfica).

B. Propuestas alternativas no adoptadas

En mayo de 2021, la consejera Claudia Zavala, con el apoyo de los consejeros Lorenzo Córdova, Jaime Rivera y Ciro Murayama, presentó una propuesta alternativa para la asignación de diputados plurinominales que buscaba:

1. No tratar el 8% de sobrerrepresentación como un "premio" que se otorga desde el inicio.
2. Verificar el límite al final del proceso de asignación.
3. Maximizar la representación de partidos minoritarios (INE, 2021, voto particular).

El objetivo, como señala Murayama, era “acercar al máximo el porcentaje de votos obtenido por cada partido a nivel nacional con el porcentaje de legisladores en la Cámara de Diputados” (2025). Esta propuesta, aunque no fue adoptada por la mayoría del Consejo General, reconocía que el problema de fondo no se resolvía solo con la "afiliación efectiva", sino que requería una interpretación distinta del artículo 54 (Murayama, 2025).

C. Regresión en 2024

Como se ha documentado, en el proceso electoral 2023-2024, el INE no sólo no avanzó en la dirección correcta, sino que dio un paso atrás. Una mayoría de siete

consejeros (con la oposición de Martín Faz, Dania Ravel, Jaime Rivera y Claudia Zavala) avaló una asignación de diputados plurinominales que resultó en una sobre representación agregada de 18.08 puntos porcentuales para la coalición “Sigamos Haciendo Historia” (INE, 2024).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó esta decisión, con el voto en contra de la magistrada Janine Otálora (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2024).

El 28 de agosto de 2024, la Sala Superior del TEPJF resolvió los recursos de reconsideración SUP-REC-3505/2024 y acumulados, interpuestos por los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Movimiento Ciudadano contra el acuerdo INE/CG2129/2024 que asignó diputaciones de representación proporcional para el periodo 2024-2027 (TEPJF, 2024, p. 2).

La Sala Superior confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y estableció que los límites de sobrerrepresentación previstos en el artículo 54, fracción V constitucional, se verifican por partido político en lo individual y no por coalición electoral (TEPJF, 2024, p. 28). La Sala Superior argumentó que “ninguna norma constitucional impone al Congreso que considere a las coaliciones para calcular la sobre representación” (TEPJF, 2024, p. 65).

Asimismo, rechazó que deba realizarse una “interpretación teleológica y sistemática” del artículo 54 para considerar a las coaliciones “como si fueran un solo partido político”, señalando que la Constitución es “clara y expresa” al establecer que la verificación de límites debe hacerse por partido político (TEPJF, 2024, pp. 28-30). El tribunal sostuvo que “si la norma es clara y expresa, es

suficiente acudir a la literalidad sin necesidad de algún otro tipo de interpretación” (TEPJF, 2024, p. 30).

La sentencia privilegió una interpretación estrictamente literal del artículo 54 constitucional. La Sala Superior enfatizó que tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales “prevén de forma clara que la verificación de límites de sobrerrepresentación debe ser por partido político” (TEPJF, 2024, p. 28).

El tribunal invocó precedentes desde 2009 en los que ha sostenido consistentemente este criterio, señalando específicamente las resoluciones SUP-REC-693/2015 y SUP-REC-943/2018, en las cuales determinó que “para efectos de evaluar la sobre representación no es posible considerar a una coalición como una unidad o como si fuera un solo partido político” (TEPJF, 2024, pp. 34-35). La sentencia agregó que “este órgano jurisdiccional ha sido coherente y consistente al seguir la línea jurisprudencial” y que incluso ordenó revisar este criterio en 2018, descartándose entonces cualquier afectación a la proporcionalidad (TEPJF, 2024, p. 35).

Paradójicamente, la Sala Superior reconoció expresamente que el sistema genera distorsiones entre votos y representación, pero las justificó argumentando que el sistema electoral mexicano es “mixto preponderantemente mayoritario y no refleja una representación exacta a votos” (TEPJF, 2024, p. 67). El tribunal admitió que los partidos de oposición quedaron subrepresentados, pasando del 41.59% de votación a solo 25.10% de representación en la Cámara, pero consideró estos planteamientos “infundados” porque las distorsiones son inherentes al sistema mayoritario (TEPJF, 2024, p. 68).

La sentencia también rechazó el argumento de que la aplicación incorrecta de los límites genera una devaluación del voto de las minorías, reiterando que el sistema no busca correlación exacta entre votos y curules (TEPJF, 2024, p. 68). En suma, consideró inoperante el planteamiento de que la minoría parlamentaria quedará imposibilitada para ejercer acciones de inconstitucionalidad al no alcanzar el porcentaje requerido, al no controvertir “de manera inmediata y directa” el acuerdo de asignación (TEPJF, 2024, p. 68).

La Sala Superior justificó su posición señalando que en procesos electorales anteriores (2012, 2015 y 2018) también existió sobrerrepresentación agregada de coaliciones superior al 8% —específicamente 8.18%, 9.68% y 13.42% respectivamente—, sin que se estableciera mecanismo alguno para verificar límites por coalición (TEPJF, 2024, p. 36). El tribunal argumentó que “en ninguno de esos tres casos la autoridad administrativa electoral o la jurisdiccional establecieron alguna interpretación o mecanismo para sostener que la verificación de límites de sobre representación tuviera que ser por coalición” (TEPJF, 2024, p. 36).

La sentencia del Tribunal Electoral evidencia que la interpretación literal del artículo 54 constitucional permite que coaliciones electorales eludan los límites de sobrerrepresentación diseñados para garantizar pluralismo político. El propio tribunal reconoce distorsiones sistemáticas en la representatividad que afectan el equilibrio democrático, pero se considera impedido para corregirlas mediante interpretación judicial.

VIII. NECESIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La experiencia en cuatro de las últimas cinco elecciones federales (2012, 2015, 2018 y 2024) muestra que la autoridad electoral, por sí misma, no ha tenido la capacidad o la voluntad de aplicar correctamente los límites del artículo 54 constitucional a las coaliciones electorales (Córdova, 2024; Murayama, 2019).

Si bien una interpretación sistemática, gramatical y funcional del artículo 54 conduciría a la aplicación de sus límites a las coaliciones (Canseco, 2025), la práctica de las autoridades electorales ha generado un criterio contrario que ha vulnerado sistemáticamente el diseño constitucional; y, con ello, derechos políticos fundamentales. La sentencia SUP-REC-3505/2024 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consolidó la interpretación literal y canceló la vía jurisdiccional para corregir el problema.

En ese contexto y para evitar futuras vulneraciones, resulta indispensable que el Órgano Revisor de la Constitución aclare expresamente en el texto del artículo 54 constitucional que sus límites aplican tanto a partidos políticos individuales como a coaliciones electorales.

Esta reforma no implica modificar el régimen jurídico de las coaliciones, sino simplemente hacer explícito lo que ya está implícito en el diseño constitucional. Se trata de una reforma clarificadora, no innovadora (Canseco, 2025). Su propósito es restaurar la vigencia plena de los principios que inspiraron la reforma de 1996 y que han sido erosionados por interpretaciones administrativas y jurisdiccionales que privilegian el formalismo sobre la sustancia democrática.

REFERENCIAS

- Alcocer, J. (2008). El sistema de partidos en la reforma de 2007. En L. Córdova y P. Salazar (Coords.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo escenario* (pp. 215-242). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Atienza, M. (1997). *Contribución a una teoría de la legislación*. Civitas.
- Canseco Gómez, M. (2025). Aplicación de los límites del artículo 54 constitucional a las coaliciones. En *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión* (pp. 161-193). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (1996). Diario Oficial de la Federación.
- Córdova, L. (2024). *La democracia constitucional en riesgo*. Cal y Arena.
- Córdova, L., y Salazar, P. (Coords.). (2008). *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo escenario*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2008, 14 de enero). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/070_DOF_14ene08.pdf
- Ezquiaga Ganuzas, F. J. (2013). *La argumentación en la justicia constitucional*. Editora y Librería Jurídica Grijley.
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2021, 19 de marzo). Acuerdo INE/CG193/2021 del Consejo General por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones que presenten las coaliciones [Versión estenográfica]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf>
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2024). Acuerdo INE/CG2129/2024 del Consejo General sobre asignación de diputaciones de representación proporcional. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176370>
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2024). Cómputos Distritales 2024. <https://computos2024.ine.mx/presidencia/nacional/candidatura>
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2023). Acuerdo INE/CG679/2023. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/161904>

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE]. (2014). Diario Oficial de la Federación.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (1996). Diario Oficial de la Federación.
- Marván, M. (2025). *El papel del Poder Legislativo en la democracia mexicana*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Murayama, C. (2025). Sobrerrepresentación anticonstitucional en la Cámara de Diputados: una reconstrucción de sus antecedentes. En *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión* (pp. 117-135). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Nohlen, D. (2012). *El principio proporcional y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana: comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre los mandatos excedentes del 3 de julio de 2008*. IIJ-UNAM.
- Reynoso Núñez, J. y Medina Torres, L. E. (2025). Medición de la sobrerrepresentación, autenticidad y efectividad del voto en la integración de la Cámara de Diputaciones en 2024. En *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión* (pp. 219-244). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2000). Acción de inconstitucionalidad 6/98. Tesis P./J. 69/98 y P./J. 70/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre, pp. 189-191.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2008). Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.
https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2008/19/2_97552_0_firmado.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2025). Proceso legislativo. Decreto de reforma constitucional publicado el 22 de agosto de 1996.
<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrifa3mZNTFB9uPdFekY38OAKHTOuiBeZVJHf3p6KvKc+Qg==>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF]. (2021). Recurso de apelación SUP-RAP-68/2021 y acumulados.
<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-68-2021>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF]. (2024). Sentencia SUP-REC-3505/2024 y acumulados. Sala Superior.
<https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-3505-2024.pdf>

I. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El artículo 54 constitucional, desde su reforma en 1996, estableció límites claros a la sobrerrepresentación (máximo 300 diputados y máximo 8 puntos porcentuales de diferencia entre votación y representación) con la finalidad de garantizar la autenticidad del sufragio, la pluralidad democrática y la división de poderes.

Una interpretación sistemática, gramatical y funcional del artículo 54 conduce necesariamente a la aplicación de sus límites tanto a partidos individuales como a coaliciones electorales, pues de lo contrario se vulnerarían los derechos fundamentales de igualdad del sufragio, autenticidad electoral y representación proporcional efectiva.

Sin embargo, la práctica de las autoridades electorales en 2012, 2015, 2018 y 2024 ha generado sobrerrepresentaciones que violan el límite constitucional del 8%, alcanzando en 2024 una sobrerrepresentación de 18.08 puntos porcentuales mediante mecanismos de fragmentación artificial de candidaturas.

Esta sobrerrepresentación ha tenido consecuencias graves para el sistema democrático mexicano, permitiendo la integración de una mayoría calificada artificial que ha aprobado reformas constitucionales sin construir los consensos exigidos por el diseño constitucional.

Con base en estas consideraciones, resulta indispensable que el Órgano Revisor de la Constitución precise explícitamente en el texto del artículo 54 que sus límites aplican tanto a partidos individuales como a coaliciones, para asegurar la vigencia

plena del sistema de representación proporcional; pero, ante todo, evitar que se sigan vulnerando los derechos político-electorales.

La reforma propuesta no pretende innovar en el régimen jurídico de las coaliciones electorales, sino hacer explícito lo que debe entenderse implícito en el diseño constitucional: que los límites a la sobrerrepresentación son aplicables a cualquier configuración política que compita por los cargos de elección popular, sea un partido individual o una coalición electoral. Su propósito es restaurar los principios que inspiraron las reformas de 1993 y 1996: que ninguna fuerza política pueda, por sí misma, reformar la Constitución sin construir consensos democráticos amplios.

La experiencia de cuatro elecciones con sobrerrepresentación sistemática por encima del límite constitucional, la autocrítica del propio INE en 2021 reconociendo el error, y las deficiencias de la interpretación judicial en 2024, muestran que sólo una reforma constitucional puede garantizar el respeto a los límites establecidos hace casi tres décadas para proteger la autenticidad del sufragio, el régimen democrático y la división de poderes.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa tiene como propósito establecer explícitamente los alcances de la norma constitucional diseñada para limitar la sobrerrepresentación de las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, a fin de evitar que la interpretación literal e inadecuada de las bases del artículo 54 constitucional permita a los partidos políticos seguir eludiendo los límites establecidos en la Norma Suprema desde la reforma electoral de 1996.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de Decreto propone modificaciones a las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer de manera expresa que los límites a la sobrerrepresentación parlamentaria en la Cámara de Diputados son aplicables tanto a los partidos políticos individuales como a las coaliciones electorales.

Para mejor ilustración de la naturaleza y alcances de la propuesta de modificación, se inserta el siguiente cuadro comparativo entre las disposiciones hoy vigentes en la Ley Fundamental y la modificación que se propone:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Texto vigente	Propuesta de modificación
Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: I. a III. ... IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.	Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: I. a III. ... IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputaciones por ambos principios. Cuando dos o más partidos políticos se coaliguen para

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputad<u>es</u> por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y VI. ...	participar en la elección de diputados de mayoría relativa, el límite de 300 diputaciones se aplicará al conjunto de los partidos coaligados. V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputac<u>iones</u> por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Cuando dos o más partidos políticos se coaliguen para participar en la elección de diputaciones de mayoría relativa, este límite se aplicará al conjunto de los partidos coaligados. Esta base no se aplicará al partido político o a la coalición que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y VI. ...
--	---

En virtud de lo expuesto y fundado, someto la presente iniciativa a consideración de esta Soberanía en términos del siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES IV Y V DEL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se **reforman** las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputaciones por ambos principios. **Cuando dos o más partidos políticos se coaliguen para participar en la elección de diputaciones de mayoría relativa, el límite de 300 diputaciones se aplicará al conjunto de los partidos coaligados.**

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. **Cuando dos o más partidos políticos se coaliguen para participar en la elección de diputaciones de mayoría relativa, este límite se aplicará al conjunto de los partidos coaligados.** Esta base no se aplicará al partido político o a la coalición

que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. ...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria en un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. El presente Decreto será aplicable a partir del Proceso Electoral Federal 2026-2027 para la integración de la LXVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a 21 de agosto de 2026.

ATENTAMENTE



**DIP. CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS
GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO
LXVI LEGISLATURA**

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE ISLAS DE CALOR URBANAS

Quien suscribe, **Dip. Paloma Domínguez Ugarte**, 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, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El aumento de las temperaturas extremas y sus efectos en las ciudades

El cambio climático constituye uno de los principales desafíos ambientales y sociales de nuestro tiempo. El incremento sostenido de la temperatura global está modificando las condiciones climáticas y aumentando la exposición de la población a fenómenos extremos, entre ellos los episodios de calor intenso y prolongado.

El Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha concluido que las actividades humanas han causado inequívocamente el calentamiento global y que la temperatura media de la superficie mundial alcanzó aproximadamente 1.1 °C por encima del promedio de 1850-1900 durante el periodo 2011-2020. Asimismo, advierte que cada incremento adicional de la temperatura global intensifica múltiples riesgos y que, con el avance del calentamiento, los episodios de calor extremo aumentarán en frecuencia e intensidad.

Esta tendencia adquiere especial relevancia en las ciudades. El propio IPCC reconoce que las áreas urbanas y sus habitantes son particularmente vulnerables a los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, especialmente a las olas de calor. El crecimiento urbano puede incrementar adicionalmente la exposición al calor debido a las características del entorno construido, la concentración de población y actividades y las modificaciones de las superficies naturales.

En México, los efectos del calentamiento también son observables. El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) ha documentado que el país se ha vuelto más cálido desde la década de 1960, con un incremento de 0.85 °C en las temperaturas promedio nacionales y de 1.3 °C en las temperaturas invernales. Asimismo, se ha registrado una disminución de los días frescos y un aumento en el número de noches cálidas.

Las proyecciones climáticas disponibles muestran que esta tendencia representa un desafío de largo plazo para el territorio nacional. Los escenarios analizados por el INECC han advertido incrementos importantes de temperatura en México durante el presente siglo, aunque su magnitud dependerá de la evolución de las emisiones y de los distintos escenarios climáticos. Estas proyecciones resultan particularmente relevantes para las regiones que actualmente presentan temperaturas elevadas y para aquellas en las que se concentra una proporción importante de la población en centros urbanos.

El incremento de las temperaturas no constituye únicamente un problema ambiental. La exposición al calor tiene implicaciones para la salud, el bienestar y las actividades cotidianas de la población, mientras que en las ciudades estos riesgos pueden intensificarse como consecuencia de las características propias de la urbanización. El IPCC ha señalado que el calor constituye un riesgo creciente para la salud debido a la combinación del aumento de las temperaturas extremas y la urbanización, y que dentro de las ciudades existen grupos de población expuestos de manera desproporcionada.

Frente a este escenario, la adaptación de los asentamientos humanos adquiere una importancia creciente. La planeación y el desarrollo urbano deben considerar las condiciones climáticas presentes y futuras, así como incorporar instrumentos que permitan identificar aquellos factores propios de las ciudades que incrementan la exposición de la población al calor y adoptar medidas orientadas a disminuir sus efectos.

Uno de estos fenómenos es la denominada isla de calor urbana, mediante la cual determinadas áreas urbanizadas pueden registrar temperaturas superiores a las de su entorno. Su identificación, prevención y mitigación representan, por tanto, un componente relevante para avanzar hacia ciudades más resilientes frente al incremento de las temperaturas y los efectos del cambio climático.

Las islas de calor urbanas: definición, causas y características

El desarrollo de las ciudades transforma de manera significativa las características naturales del territorio. La sustitución de suelo natural y vegetación por edificaciones, vialidades, estacionamientos y otras superficies construidas modifica la manera en que la energía solar es absorbida, almacenada y liberada, generando condiciones térmicas distintas a las existentes en las áreas circundantes.

Este proceso puede dar origen al fenómeno conocido como isla de calor urbana, caracterizado por la presencia de temperaturas del aire o de la superficie más elevadas en las áreas urbanizadas respecto de su entorno. ONU-Hábitat identifica este fenómeno precisamente a partir del mayor calentamiento relativo del aire y de las superficies de una ciudad en comparación con las áreas rurales circundantes.

En México, la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México explica que las zonas urbanas pueden presentar condiciones climáticas distintas a las de sus alrededores debido, entre otros factores, a la expansión de la superficie construida y a la sustitución de elementos naturales por materiales con mayor capacidad para absorber, retener y emitir calor. Conforme se modifica el paisaje natural, se transforma también el contenido de calor de las áreas urbanizadas y puede ampliarse la diferencia de temperatura respecto de las zonas rurales o de conservación.

La formación de las islas de calor responde a diversos factores relacionados con las características físicas y funcionales de las ciudades. Uno de los principales es la disminución de árboles, vegetación, cuerpos de agua y otras superficies naturales. Estos elementos contribuyen al enfriamiento mediante la generación de sombra y procesos naturales como la evapotranspiración; cuando son sustituidos por superficies secas e impermeables, disminuye esa capacidad de regulación térmica.

También intervienen las propiedades de los materiales empleados en el entorno construido. Pavimentos, techos, edificios y otras superficies urbanas pueden absorber y almacenar una mayor proporción de la energía proveniente del sol y liberarla posteriormente en forma de calor. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha señalado, por ejemplo, la relación entre las grandes extensiones de asfalto, su baja reflectividad y limitada capacidad de captación de agua con la formación de microclimas de temperaturas elevadas en las metrópolis.

La configuración física de las ciudades constituye otro factor relevante. La altura y separación entre los edificios, la orientación de las calles y la densidad de las construcciones pueden modificar la circulación del aire y la capacidad de las superficies para liberar el calor acumulado. En zonas densamente construidas, las calles estrechas y los edificios altos pueden limitar el flujo de aire y favorecer la retención del calor.

A estos factores se suma el calor generado directamente por las actividades humanas. Los vehículos, los sistemas de aire acondicionado, los edificios y determinadas instalaciones industriales liberan calor al ambiente urbano, contribuyendo a modificar las condiciones térmicas locales. La intensidad del fenómeno también puede variar de acuerdo con las características geográficas y meteorológicas de cada ciudad, como la presencia de viento, nubosidad, humedad o elementos naturales próximos.

Las islas de calor no se manifiestan de manera uniforme en todo el territorio urbano. Dentro de una misma ciudad pueden existir zonas con temperaturas diferentes debido a la distribución desigual de vegetación, cuerpos de agua, superficies impermeables, edificaciones e infraestructura. Por ello, el fenómeno puede presentarse tanto en la comparación entre una ciudad y sus alrededores como mediante diferencias térmicas entre distintas zonas de una misma área urbana.

Asimismo, técnicamente pueden distinguirse las islas de calor superficiales y las atmosféricas. Las primeras se identifican a partir de las diferencias en la temperatura de las superficies, como pavimentos, techos y suelo; las segundas corresponden a diferencias en la temperatura del aire entre las áreas urbanizadas y sus alrededores. Esta distinción resulta relevante porque ambos componentes pueden ser identificados y medidos mediante metodologías distintas.

La diversidad de factores que intervienen en la formación e intensidad de las islas de calor demuestra que se trata de un fenómeno estrechamente relacionado con las características del territorio y con la manera en que las ciudades son ocupadas y desarrolladas. Su identificación requiere, por ello, considerar las particularidades de cada centro de población y reconocer que las decisiones relacionadas con el uso del suelo, la cobertura vegetal, los materiales y la configuración urbana pueden influir en las condiciones térmicas de las ciudades.

Efectos de las islas de calor urbanas sobre la población y las ciudades

Las islas de calor urbanas trascienden el ámbito ambiental y representan un desafío para la salud pública, el bienestar de la población y el funcionamiento de las ciudades. La permanencia de temperaturas elevadas en determinadas zonas urbanas incrementa la exposición cotidiana al calor y puede agravar sus efectos, particularmente cuando las altas temperaturas se mantienen durante periodos prolongados o disminuyen poco durante la noche.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce al calor como un importante factor de riesgo ambiental y ocupacional. Cuando el organismo no logra regular adecuadamente su temperatura interna, pueden presentarse agotamiento y golpe de calor, mientras que la sobrecarga térmica puede afectar al corazón y los riñones y agravar enfermedades cardiovasculares, respiratorias, diabetes y otros padecimientos preexistentes. Asimismo, las altas temperaturas pueden incrementar las hospitalizaciones y defunciones en periodos relativamente cortos.

Estos efectos adquieren características particulares en los entornos urbanos. La OMS advierte que las islas de calor pueden incrementar los riesgos asociados con las altas temperaturas y relacionarse con una mayor mortalidad, ingresos hospitalarios, nacimientos prematuros y accidentes laborales y de tránsito. La acumulación de calor durante la noche resulta especialmente relevante, ya que puede limitar el enfriamiento del entorno urbano y prolongar la exposición de las personas a temperaturas elevadas.

La vulnerabilidad frente al calor tampoco se distribuye de manera uniforme entre la población. Las personas adultas mayores, niñas y niños, personas con enfermedades crónicas y quienes realizan actividades al aire libre pueden enfrentar mayores riesgos. A ello se suman las condiciones socioeconómicas y habitacionales: las personas que viven en viviendas construidas con materiales poco adecuados para enfrentar temperaturas elevadas o que cuentan con menores posibilidades para refrigerar sus hogares pueden tener una capacidad de adaptación más limitada.

Esta desigualdad también tiene una dimensión territorial. Las condiciones de exposición pueden variar entre barrios y zonas de una misma ciudad, por lo que el lugar de residencia, trabajo y las actividades cotidianas influyen en el nivel de estrés térmico que enfrenta cada persona. La evidencia recopilada por la OMS señala que las zonas urbanas con alta densidad de población y escasez de espacios verdes pueden presentar condiciones que incrementan la exposición al calor, lo que significa que sus efectos no necesariamente se distribuyen de forma homogénea dentro de una ciudad.

Además de sus repercusiones sobre la salud, las altas temperaturas generan presiones sobre el funcionamiento de las ciudades. El aumento de la demanda de sistemas de refrigeración incrementa el consumo de electricidad y puede ejercer presión sobre las redes energéticas precisamente durante los periodos de mayor calor. Asimismo, los episodios de temperaturas elevadas pueden afectar los sistemas de transporte, el suministro de agua, los servicios de salud y otras infraestructuras esenciales.

Las condiciones térmicas del entorno urbano también inciden en la posibilidad de utilizar y disfrutar los espacios de la ciudad. El calor excesivo puede dificultar actividades laborales, educativas y recreativas, reducir la productividad y aumentar los riesgos asociados con el trabajo y la actividad física al aire libre. De esta manera, la capacidad de una ciudad para enfrentar temperaturas elevadas tiene implicaciones no sólo ambientales, sino también sociales y económicas.

Por ello, atender las islas de calor urbanas implica reconocer que las características térmicas de una ciudad pueden influir directamente en la calidad de vida de quienes la habitan. Identificar las zonas con mayor exposición permite comprender dónde se concentran los riesgos y constituye un elemento relevante para orientar las decisiones de planeación urbana hacia aquellos espacios y poblaciones que requieren atención prioritaria.

Evidencia de las islas de calor urbanas en las ciudades mexicanas

Las islas de calor urbanas no constituyen únicamente un fenómeno documentado en otras regiones del mundo. En distintas ciudades mexicanas, investigaciones académicas han identificado diferencias térmicas asociadas con la urbanización y han mostrado que su intensidad y distribución varían de acuerdo con las condiciones ambientales, climáticas y territoriales de cada localidad. Esta evidencia resulta relevante para reconocer la necesidad de incorporar su identificación y diagnóstico en los instrumentos de planeación urbana.

En Ciudad Juárez, Chihuahua, investigadores de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez analizaron la presencia de este fenómeno mediante información obtenida de cinco estaciones meteorológicas ubicadas en zonas urbanas y semirurales. El estudio confirmó la presencia de una isla de calor urbana y encontró diferencias térmicas importantes entre los sitios analizados, con valores máximos diurnos promedio cercanos

a 6 °C. Los resultados mostraron, además, variaciones entre el comportamiento diurno y nocturno, lo que evidencia la importancia de considerar las condiciones particulares de las ciudades con climas áridos y extremosos.

Investigaciones posteriores realizadas también en Ciudad Juárez han aportado evidencia sobre las diferencias de temperatura al interior de la propia mancha urbana. Un estudio basado en imágenes satelitales Landsat 8 encontró amplias variaciones en la temperatura superficial y analizó específicamente la capacidad de los espacios verdes urbanos para generar condiciones de enfriamiento. En los casos estudiados, el Parque Central y el Club Campestre presentaron efectos de regulación térmica de hasta 13 °C respecto de sus alrededores. Estos resultados muestran que las condiciones térmicas pueden variar considerablemente dentro de una misma ciudad y que la configuración territorial constituye un elemento relevante para comprender su distribución.

El fenómeno también ha sido estudiado en Hermosillo, Sonora, una ciudad caracterizada por condiciones de clima cálido seco. Investigaciones realizadas en esa localidad han identificado islas de calor en diferentes sectores de la zona urbanizada y han encontrado temperaturas más elevadas en áreas asociadas con mayor densidad urbana y vehicular, materiales de baja reflectividad y escasa presencia de vegetación. En uno de los puntos estudiados se registraron aproximadamente 43 °C frente a 38 °C en la zona periurbana utilizada como referencia, mientras que otras zonas industriales alcanzaron temperaturas del aire aún mayores durante las mediciones efectuadas.

En la Ciudad de México también se ha documentado la manifestación espacial del fenómeno. Un estudio publicado en la Revista de Ciencias Tecnológicas analizó imágenes satelitales y distintas variables de la estructura urbana para estudiar la isla de calor superficial. Los resultados identificaron durante la noche una concentración de las temperaturas más altas en zonas densamente urbanizadas, particularmente en las alcaldías Cuauhtémoc y Benito Juárez, mientras que las superficies con cobertura natural mostraron una mayor capacidad para disipar el calor acumulado.

La atención al problema comienza además a trasladarse del ámbito académico hacia instrumentos destinados a apoyar las decisiones públicas. En 2026, la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México y el World Resources Institute México presentaron Cool Cities Lab, una plataforma que permite mapear el calor urbano y analizar posibles soluciones de adaptación. La herramienta incorpora a la Ciudad de México, Monterrey y Hermosillo entre las ciudades mexicanas participantes y busca

proporcionar información útil para gobiernos, academia y sociedad civil en la toma de decisiones frente al calor urbano.

La evidencia disponible permite observar, además, que las islas de calor no presentan una intensidad, distribución o comportamiento idénticos en todas las ciudades. Las condiciones de Ciudad Juárez y Hermosillo, por ejemplo, muestran particularidades propias de los entornos áridos, mientras que la Ciudad de México presenta una estructura urbana y condiciones ambientales distintas. Por ello, su atención requiere diagnósticos locales capaces de determinar dónde se concentra el fenómeno y cuáles son las características específicas del territorio en el que se presenta.

Esta diversidad territorial constituye un elemento central para la presente iniciativa. Una disposición general que estableciera medidas idénticas para todos los centros de población difícilmente respondería a las distintas realidades urbanas del país. En cambio, incorporar la identificación y diagnóstico de las islas de calor a los planes y programas municipales de desarrollo urbano permitiría generar información específica sobre cada territorio, determinar zonas prioritarias de intervención y, a partir de ello, establecer las medidas de prevención y mitigación que resulten adecuadas para cada Centro de Población.

Medidas de prevención y mitigación desde la planeación urbana

La atención de las islas de calor urbanas requiere trascender las respuestas temporales ante episodios de altas temperaturas e incorporar medidas de mediano y largo plazo en la forma en que se planifican, diseñan y transforman las ciudades. En este sentido, la planeación urbana constituye una herramienta fundamental, pues permite intervenir sobre los espacios públicos, la infraestructura, las edificaciones y las características físicas del territorio que influyen en las condiciones térmicas de los centros de población.

Diversos organismos internacionales han identificado estrategias que pueden contribuir a reducir las temperaturas urbanas. La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) agrupa entre las principales medidas el incremento de árboles y vegetación, la instalación de techos verdes y techos fríos, la utilización de pavimentos con características que reduzcan la acumulación de calor y la incorporación de estos criterios en las políticas de desarrollo urbano. Estas alternativas permiten actuar sobre diferentes componentes del entorno construido y pueden implementarse de manera complementaria.

El arbolado y la vegetación urbana constituyen una de las herramientas disponibles para favorecer el enfriamiento de los espacios urbanos. Los árboles proporcionan sombra sobre calles, banquetas, edificaciones y otras superficies y, junto con otras formas de vegetación, contribuyen a disminuir el calor mediante la evapotranspiración. La infraestructura verde puede incorporarse en parques, camellones, derechos de vía, lotes y otros espacios disponibles dentro de las ciudades, atendiendo a las condiciones y disponibilidad de suelo de cada localidad.

Los espacios verdes y azules también pueden integrarse como parte de las estrategias de adaptación urbana. La Organización Mundial de la Salud reconoce que parques, jardines, bosques urbanos, humedales y cuerpos de agua cumplen funciones relevantes dentro de los ecosistemas urbanos y contribuyen a moderar las temperaturas. Además, estos espacios pueden generar beneficios adicionales relacionados con la recreación, la actividad física y el uso de los espacios públicos.

Otra posibilidad consiste en intervenir las edificaciones existentes y futuras. Los techos verdes incorporan vegetación sobre las cubiertas de los inmuebles y proporcionan sombra y enfriamiento por evapotranspiración. Por otra parte, los denominados techos fríos utilizan materiales con mayor capacidad para reflejar la radiación solar y emitir el calor absorbido, permitiendo que las superficies alcancen menores temperaturas que los materiales convencionales. Ambas alternativas muestran que la adaptación frente al calor puede integrarse desde el diseño y mejoramiento de las construcciones.

Las vialidades, banquetas, estacionamientos y demás superficies pavimentadas ofrecen igualmente posibilidades de intervención. Los pavimentos denominados fríos comprenden diferentes materiales y tecnologías diseñados para reflejar una mayor cantidad de energía solar, favorecer la evaporación del agua o permanecer a temperaturas inferiores a las de los pavimentos convencionales. Su utilización constituye una alternativa que puede ser considerada por las autoridades de acuerdo con las características, necesidades y viabilidad de cada espacio urbano.

La mitigación del calor urbano no depende, sin embargo, de la aplicación aislada de una determinada tecnología. ONU-Hábitat señala la importancia de integrar las soluciones basadas en la naturaleza dentro de los procesos generales de planeación urbana y territorial. Entre ellas se encuentran la infraestructura verde, los bosques urbanos, los corredores verdes, la restauración de humedales y otras intervenciones que pueden

fortalecer simultáneamente la resiliencia climática y los servicios ecosistémicos de las ciudades. Su implementación debe responder al contexto específico de cada territorio y articularse con los distintos instrumentos de planeación.

En el mismo sentido, las estrategias frente al calor pueden incorporarse a los procesos de planeación de largo plazo. La EPA señala que las ciudades pueden integrar medidas como el aumento de vegetación, los techos verdes o reflectantes y los pavimentos fríos dentro de sus instrumentos de planificación, complementándolas con acciones de seguimiento y adaptación. De esta manera, la reducción de las islas de calor deja de depender exclusivamente de intervenciones aisladas y puede formar parte de una estrategia integral de resiliencia urbana.

La selección de estas medidas no debe realizarse de manera uniforme. Las características ambientales y territoriales, la disponibilidad de agua, la infraestructura existente, la configuración urbana y las necesidades de cada población condicionan la pertinencia de las distintas alternativas. Por ello, los instrumentos de planeación deben partir de la identificación y diagnóstico del fenómeno y de la determinación de las zonas que requieren atención prioritaria, para posteriormente establecer las intervenciones que resulten adecuadas a las condiciones locales.

Este enfoque resulta congruente con la legislación mexicana vigente. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ya contempla, dentro de las acciones de Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población, la previsión de áreas verdes y espacios públicos, la prevención y atención de riesgos ambientales y urbanos y la aplicación de tecnologías ambientalmente adecuadas, incluyendo expresamente las azoteas o techos verdes y los jardines verticales. En consecuencia, la incorporación expresa de la prevención y mitigación de las islas de calor urbanas permitiría orientar herramientas que ya reconoce el ordenamiento jurídico hacia la atención de un fenómeno específico, sin establecer una solución única para todos los municipios.

Marco jurídico vigente y necesidad de incorporar expresamente las islas de calor urbanas

La incorporación de las islas de calor urbanas en la legislación nacional no parte de un marco jurídico ajeno a la problemática climática. Por el contrario, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano contiene

distintas disposiciones que vinculan la planeación de las ciudades con la prevención de riesgos, la adaptación, la sustentabilidad ambiental y la resiliencia. Sin embargo, actualmente no contempla de manera expresa la identificación, prevención o mitigación de las islas de calor urbanas.

Desde su objeto, la Ley establece las bases para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos, así como la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales en su planeación, ordenación y regulación. Este marco resulta particularmente relevante frente a fenómenos cuya atención requiere que las decisiones sobre el territorio incorporen criterios ambientales y de prevención de riesgos.

Entre los principios que deben orientar la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, el artículo 4 reconoce expresamente la resiliencia, la seguridad urbana y la gestión de riesgos. Para ello, dispone que deben propiciarse y fortalecerse las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención y adaptación dirigidas a proteger a las personas y su patrimonio frente a riesgos naturales y antropogénicos. El mismo precepto incorpora la sustentabilidad ambiental como uno de los principios de la política urbana.

Esta vinculación entre desarrollo urbano y cambio climático aparece también en la regulación de las zonas metropolitanas. El artículo 34 considera de interés metropolitano la prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático. En consecuencia, la propia Ley reconoce que la respuesta frente a los efectos climáticos forma parte de las materias que deben ser consideradas en la gestión y planeación de las ciudades.

A su vez, el artículo 46 establece una conexión directa entre los instrumentos de desarrollo urbano y la prevención de riesgos. Los planes y programas deben considerar las medidas y criterios de resiliencia previstos en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en los atlas de riesgos para definir los usos del suelo, destinos y reservas. Asimismo, las autorizaciones de construcción, edificación y obras de infraestructura deben realizar un análisis de riesgo y, cuando corresponda, definir medidas para su mitigación.

La importancia de estas obligaciones ha sido reconocida incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al analizar las disposiciones de esta Ley, el Tribunal Pleno

sostuvo que de ellas se desprende, entre otras obligaciones, que los municipios deben promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar riesgos en los asentamientos humanos, incrementar su resiliencia y considerar en sus instrumentos de desarrollo urbano los criterios establecidos para tal efecto.

La Ley contiene, además, un título específico dedicado a la resiliencia urbana, prevención y reducción de riesgos en los asentamientos humanos. Su artículo 64 dispone que la legislación local deberá establecer estrategias de Gestión Integral de Riesgos y promover medidas que permitan a las ciudades incrementar su resiliencia. Los artículos subsecuentes regulan aspectos relacionados con la prevención de riesgos en los procesos de ocupación del territorio y establecen obligaciones para las autoridades en esta materia.

No obstante este marco general, el artículo 40, que regula específicamente los planes y programas municipales de desarrollo urbano, actualmente se limita a disponer que éstos señalarán las acciones necesarias para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población y establecerán la zonificación correspondiente. No establece de manera expresa la obligación de identificar o diagnosticar las islas de calor urbanas ni de determinar las zonas del territorio que requieren atención prioritaria frente a este fenómeno.

Por otra parte, el artículo 53 ya proporciona herramientas compatibles con su atención. Al regular las acciones de Mejoramiento y Conservación, contempla la protección ecológica de los Centros de Población, la previsión de áreas verdes y espacios públicos, la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos, así como la utilización de tecnologías ambientalmente adecuadas, entre ellas azoteas o techos verdes y jardines verticales.

De esta manera, el marco jurídico vigente contiene principios, instrumentos y mecanismos que permiten actuar frente a los riesgos ambientales y climáticos de las ciudades, pero no reconoce específicamente a las islas de calor urbanas como un fenómeno que deba ser identificado y considerado en la planeación municipal. La ausencia de esta referencia expresa puede dificultar que su diagnóstico y atención formen parte sistemática de los instrumentos de desarrollo urbano, particularmente cuando existen otros riesgos y necesidades que compiten por la atención de las autoridades locales.

La reforma propuesta busca cubrir este vacío sin modificar la distribución de competencias ni imponer soluciones uniformes a los municipios. Su propósito es incorporar expresamente el fenómeno dentro de una estructura jurídica que ya contempla la resiliencia y la prevención de riesgos, de manera que las autoridades responsables de la planeación urbana puedan identificar su presencia, determinar las zonas prioritarias de intervención y establecer las medidas de prevención y mitigación que correspondan conforme a las características de cada territorio.

Contenido y finalidad de la iniciativa

A partir de los elementos expuestos, la presente iniciativa propone incorporar de manera expresa las islas de calor urbanas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con el propósito de que su identificación, prevención y mitigación formen parte de los instrumentos que orientan el desarrollo de los centros de población.

La propuesta parte de reconocer que la legislación vigente ya establece bases para que el desarrollo urbano se lleve a cabo bajo criterios de sustentabilidad, resiliencia y prevención de riesgos. De hecho, la propia Ley reconoce el derecho de las personas a vivir y disfrutar ciudades y asentamientos humanos sustentables, resilientes, saludables, equitativos y seguros. La reforma no pretende sustituir este marco ni crear un régimen paralelo, sino precisar su aplicación frente a un fenómeno urbano concreto que actualmente no se encuentra definido de manera expresa.

En primer término, se propone adicionar una fracción XXII Bis al artículo 3, a fin de incorporar el concepto de Isla de Calor Urbana. Su inclusión permitirá contar con una referencia común dentro de la propia Ley para identificar el fenómeno y dará sustento a las obligaciones que se incorporan en los artículos posteriores. La definición propuesta considera tanto las temperaturas del aire como las de la superficie y reconoce su vinculación con las transformaciones del entorno derivadas de la urbanización.

En segundo término, se plantea adicionar un segundo párrafo al artículo 40 para establecer que los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano deberán identificar y diagnosticar la presencia de Islas de Calor Urbanas. A partir de dicho diagnóstico, deberán determinarse las zonas prioritarias de intervención y establecerse medidas para su prevención y mitigación, atendiendo a las características territoriales y ambientales de cada Centro de Población.

Esta modificación busca que la atención del fenómeno se incorpore desde la etapa de planeación y no dependa exclusivamente de acciones posteriores o aisladas. Al mismo tiempo, la propuesta evita establecer desde la legislación federal un catálogo obligatorio de intervenciones, pues corresponde a las autoridades competentes determinar cuáles resultan pertinentes conforme al diagnóstico y a las condiciones particulares de su territorio.

Finalmente, se propone reformar la fracción VIII del artículo 53 para incluir expresamente la prevención y mitigación de las Islas de Calor Urbanas entre las materias sobre las cuales la legislación estatal deberá establecer disposiciones para la ejecución de acciones de Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población. Con ello se busca articular el diagnóstico previsto en la planeación municipal con las acciones que pueden desarrollarse para atender el fenómeno.

Las tres modificaciones responden, por tanto, a una misma secuencia normativa: reconocer el fenómeno, incorporarlo a los procesos de planeación y generar las bases para su atención. De esta manera, la reforma busca evitar que las islas de calor urbanas permanezcan como una consideración meramente técnica o eventual y propiciar que sean tomadas en cuenta dentro de las decisiones que determinan el desarrollo y mejoramiento de las ciudades.

La propuesta mantiene, además, un margen de actuación para las entidades federativas y los municipios. No todas las ciudades presentan las mismas condiciones ni requieren las mismas intervenciones, por lo que la iniciativa establece obligaciones de identificación, diagnóstico, priorización y atención, sin predeterminedar las soluciones que deberán adoptarse en cada caso. Este diseño resulta congruente con la naturaleza concurrente de la materia de asentamientos humanos y con la participación de los distintos órdenes de gobierno prevista en la propia Ley.

En suma, la iniciativa busca fortalecer la capacidad de las ciudades mexicanas para anticipar y atender uno de los fenómenos asociados con el calentamiento de los entornos urbanos, mediante su incorporación expresa a los instrumentos jurídicos de planeación, Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población. Con ello se pretende avanzar hacia una planeación urbana que considere las condiciones térmicas del territorio como un elemento relevante para construir ciudades más habitables y resilientes.

Con base en lo anterior, la presente iniciativa propone reformar los artículos 3, 40 y 53 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para quedar en los términos siguientes:

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO	
TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I. a XXII. ... Sin correlativo XXIII. a XLIII. ...	Artículo 3. ... I. a XXII. ... XXII Bis. Isla de Calor Urbana: fenómeno por el cual las áreas urbanizadas registran temperaturas del aire o de la superficie superiores a las de su entorno, asociado a la sustitución de elementos naturales por superficies y materiales que absorben, retienen y emiten calor, así como a la disminución de la vegetación y otros factores derivados de la urbanización; XXIII. a XLIII. ...
Artículo 40. Los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano señalarán las acciones específicas necesarias para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, asimismo establecerán la Zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de Desarrollo Urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y	Artículo 40. ...

la Zonificación aplicable se contendrán en este programa. Sin correlativo	Los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano deberán identificar y diagnosticar la presencia de Islas de Calor Urbanas, determinar las zonas prioritarias de intervención y establecer medidas para su prevención y mitigación, atendiendo a las características territoriales, ambientales y climáticas de cada Centro de Población.
Artículo 53. Para la ejecución de acciones de Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal en la materia establecerá las disposiciones para: I. a VII. ... VIII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los Centros de Población; IX. a XIII. ...	Artículo 53. ... I. a VII. ... VIII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los Centros de Población, incluyendo la prevención y mitigación de las Islas de Calor Urbanas y de los efectos asociados a las temperaturas extremas; IX. a XIII. ...

En razón de lo anteriormente expuesto, pongo a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS
DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS,
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

Artículo Único. Se adicionan una fracción XXII Bis al artículo 3 y un segundo párrafo al artículo 40; y se reforma la fracción VIII del artículo 53 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

I. a XXII. ...

XXII Bis. Isla de Calor Urbana: fenómeno por el cual las áreas urbanizadas registran temperaturas del aire o de la superficie superiores a las de su entorno, asociado a la sustitución de elementos naturales por superficies y materiales que absorben, retienen y emiten calor, así como a la disminución de la vegetación y otros factores derivados de la urbanización;

XXIII. a XLIII. ...

Artículo 40. ...

Los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano deberán identificar y diagnosticar la presencia de Islas de Calor Urbanas, determinar las zonas prioritarias de intervención y establecer medidas para su prevención y mitigación, atendiendo a las características territoriales, ambientales y climáticas de cada Centro de Población.

Artículo 53. ...

I. a VII. ...

VIII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los Centros de Población, incluyendo la prevención y mitigación de las Islas de Calor Urbanas y de los efectos asociados a las temperaturas extremas;

IX. a XIII. ...

Transitorios

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

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a 24 de agosto de 2026



Dip. Paloma Domínguez Ugarte

Referencias:

- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. (2018). Efectos del cambio climático. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inecc/es/acciones-y-programas/efectos-del-cambio-climatico>
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. (2017). Escenarios de cambio climático. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/escenarios-de-cambio-climatico-80126>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2021). Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157896>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). Climate change 2023: Synthesis report. Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2020, 11 de mayo). Árboles, principales aliados para hacer frente al fenómeno de las islas de calor. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/arboles-principales-aliados-para-hacer-frente-al-fenomeno-de-las-islas-de-calor>
- Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. (s. f.). Peligros, riesgos y vulnerabilidad ante el cambio climático. Gobierno de la Ciudad de México. https://data.sedema.cdmx.gob.mx/cambioclimaticocdmx/peligros_riestos_vulnerabilidad.html
- United Nations Human Settlements Programme. (2018). Addressing climate change in national urban policy: A policy guide for low-carbon and climate-resilient urban development. UN-Habitat. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/regionalguide_print_newversion.pdf
- U.S. Environmental Protection Agency. (2026). What are heat islands? <https://www.epa.gov/heatislands/what-are-heat-islands>
- Organización Mundial de la Salud. (2026, 31 de julio). Calor y salud. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-heat-and-health>
- World Health Organization. (2016). Heatwaves and health: Guidance on warning-system development. World Health Organization & World Meteorological Organization. <https://www.who.int/publications/m/item/heatwaves-and-health-guidance-on-warning-system-development>

- World Health Organization. (s. f.). Heatwaves. <https://www.who.int/health-topics/heatwaves/>
- World Health Organization. (s. f.). Healthy urban environments: Health risks. <https://www.who.int/teams/environment-climate-change-and-health/healthy-urban-environments/urban-planning/health-risks>
- World Health Organization Regional Office for Europe. (2021). Heat and health in the WHO European Region: Updated evidence for effective prevention. World Health Organization Regional Office for Europe. <https://iris.who.int/handle/10665/339462>
- Barrera Alarcón, I. G., et al. (2022). La isla de calor urbano superficial y su manifestación en la estructura urbana de la Ciudad de México. Revista de Ciencias Tecnológicas, 5(3), e227. <https://doi.org/10.37636/recit.v5n3e227>
- Contreras Cardosa, A., Salas Plata Mendoza, J. A., Velásquez Angulo, G., & Quevedo Urías, H. (2008). Determinación de la isla de calor urbano en Ciudad Juárez mediante programa de cómputo. Cultura Científica y Tecnológica, 5(26). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <https://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/culcyt/article/view/393>
- Córdova Gómez, L. E., García-Dena, M., Sandoval Chávez, D. A., & Reyes-Escalante, A.-Y. (2023). El efecto isla de enfriamiento del parque en condiciones áridas. Una perspectiva de sensibilidad remota. Revista del Centro de Investigación de la Universidad La Salle, 15(60), 123–160. <https://doi.org/10.26457/recein.v15i60.3509>
- Mercado Maldonado, L. (2021). Mitigación y adaptación al efecto de isla de calor urbana de clima cálido seco: El caso de Hermosillo, Sonora. Vivienda y Comunidades Sustentables, (11). <https://doi.org/10.32870/rvcs.v0i11.187>
- World Resources Institute México. (2026, 1 de junio). WRI México presenta Cool Cities Lab en Hermosillo para apoyar la adaptación urbana al calor extremo. <https://es.wri.org/noticias/wri-mexico-presenta-cool-cities-lab-en-hermosillo-para-apoyar-la-adaptacion-urbana-al>
- World Resources Institute México. (2026, 14 de agosto). SEDEMA y WRI México lanzan Cool Cities Lab, plataforma de datos para diseñar la adaptación de la Ciudad de México al calor extremo. <https://es.wri.org/noticias/sedema-y-wri-mexico-lanzan-cool-cities-lab-plataforma-de-datos-para-disenar-la-adaptacion>
- United Nations Human Settlements Programme. (2025). *Integrating nature-based solutions into urban & territorial planning: Building biodiverse & resilient cities*. UN-Habitat. <https://unhabitat.org/integrating-nature-based-solutions-into-urban-territorial-planning>
- U.S. Environmental Protection Agency. (2025). *Heat island reduction solutions*. <https://www.epa.gov/heatislands/heat-island-reduction-solutions>
- U.S. Environmental Protection Agency. (2025). *Using trees and vegetation to reduce heat islands*. <https://www.epa.gov/heatislands/using-trees-and-vegetation-reduce-heat-islands>
- U.S. Environmental Protection Agency. (2026). *Adapting to heat*. <https://www.epa.gov/heatislands/adapting-heat>

- U.S. Environmental Protection Agency. (2026). *Reduce heat islands*. <https://www.epa.gov/green-infrastructure/reduce-heat-islands>
- U.S. Environmental Protection Agency. (2025). *Using green roofs to reduce heat islands*. <https://www.epa.gov/heat-islands/using-green-roofs-reduce-heat-islands>
- U.S. Environmental Protection Agency. (2025). *Using cool pavements to reduce heat islands*. <https://www.epa.gov/heat-islands/using-cool-pavements-reduce-heat-islands>
- World Health Organization. (s. f.). *Environment, climate change, One Health and migration: Urban planning and health risks*. <https://www.who.int/teams/environment-climate-change-and-health/healthy-urban-environments/urban-planning/health-risks>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 16/2017. Diario Oficial de la Federación. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5654772>

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 343 BIS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE ACTUALIZACIÓN NORMATIVA DE LOS VÍNCULOS FAMILIARES DERIVADOS DE LA ADOPCIÓN.

La que suscribe, Diputada Federal Astrit Viridiana Cornejo Gómez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados 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; y, el artículo 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno la presente, INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 343 BIS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE ACTUALIZACIÓN NORMATIVA DE LOS VÍNCULOS FAMILIARES DERIVADOS DE LA ADOPCIÓN.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Código Penal Federal, sanciona el delito de violencia familiar cuando concurren dos elementos: la realización de actos de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial, económica o sexual, y la existencia presente o pasada de una relación familiar, afectiva o de convivencia entre la persona responsable y la víctima. Entre esas relaciones, el texto vigente incluye el vínculo matrimonial, el parentesco por consanguinidad, afinidad o civil, el concubinato, la cohabitación y la relación de pareja, dentro o fuera del domicilio familiar.

La referencia al "parentesco civil" es identificaba históricamente como el parentesco originado por la adopción, bajo el régimen anterior del Código Civil Federal, donde su artículo 295 disponía que ese parentesco nacía de la adopción simple y existía únicamente entre la persona adoptante y la adoptada; modelo de efectos limitados que no incorporaba plenamente a la persona adoptada a la familia de quien adoptaba.

Esa precisión resulta de suma importancia, pues, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2013¹, se reformaron los artículos 292 y 395 del Código Civil Federal y se derogó expresamente el artículo 295.

Con dicha reforma el artículo 292 pasó a establecer que la ley no reconoce más parentesco que el de consanguinidad y el de afinidad, la derogación no tuvo como finalidad disminuir los efectos familiares de la adopción, sino consolidar el tránsito hacia la adopción plena, que integra jurídicamente a la persona adoptada en la familia adoptante en condiciones equivalentes a la filiación consanguínea.

En ese sentido, el artículo 293 del Código Civil Federal² equipara al parentesco por consanguinidad el existente entre la persona adoptada, la adoptante, los parientes de esta última y los descendientes de la primera; y el artículo 410-A³ determina que quien ha sido adoptado bajo la modalidad plena se equipara al hijo consanguíneo para todos los efectos legales, con los mismos derechos, deberes y obligaciones; el sistema civil federal ya no concibe, por tanto, a la adopción como una relación limitada, sino como una verdadera relación de filiación.

No obstante, a esta transformación, el artículo 343 Bis del Código Penal Federal conserva hasta la fecha la expresión "parentesco por consanguinidad, afinidad o civil"; cabe señalar que el artículo fue reformado el 17 de enero de 2024 en materia de violencia a través de interpósita persona y adicionado con un tercer párrafo el 17 de abril del mismo año, sin que en ninguna de esas modificaciones corrigiera la referencia al parentesco civil, categoría que dejó de existir en el sistema clasificatorio del Código Civil Federal desde 2013, surgiendo la necesidad de armonizar el texto vigente.

La problemática, no radica en que las personas unidas mediante adopción hayan quedado desprotegidas, los artículos 293 y 410-A del Código Civil Federal aseguran efectos equivalentes a la filiación consanguínea, sino, en que el texto penal conserva una denominación que ya no corresponde a la estructura conceptual del ordenamiento civil federal; en materia penal esto es especialmente relevante porque el parentesco es un elemento normativo del tipo: delimita el círculo de relaciones dentro del cual una conducta adquiere la calidad específica de violencia familiar, por lo que debe

¹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2013.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/CCF_ref32_24dic13.pdf

² Código Civil Federal, artículo 293.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCF.pdf>

³ Código Civil Federal, artículo 410-A.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCF.pdf>

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<https://www.diputados.gob.mx/legislacion/CDI/037.pdf>

El artículo 1o. constitucional⁵, sirve de sustento directo, pues ordena interpretar los derechos humanos favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia y prohíbe toda discriminación que atente contra la dignidad humana, estas disposiciones obligan al legislador a evitar que las normas penales destinadas a proteger a las familias establezcan diferencias injustificadas en función del origen biológico o adoptivo de la filiación, al sustituir "parentesco civil" por la fórmula propuesta, se reconoce expresamente que las relaciones familiares originadas mediante adopción forman parte del ámbito de tutela del delito, sin introducir distinción alguna entre filiación biológica y adoptiva.

El artículo 4o. constitucional⁶, es de igual importancia, ya que dispone que el Estado protegerá la organización y el desarrollo de las familias, término que expresa una protección amplia, no limitada a una sola forma de integración familiar. El derecho penal es uno de los mecanismos mediante los cuales el Estado cumple ese mandato frente a conductas de dominio, control o agresión, y la reforma lo fortalece al mantener expresamente comprendidas las familias constituidas mediante adopción, que no puede ser tratada como una relación familiar secundaria o incompleta; el propio artículo 4o. reconoce además, deberes reforzados de protección hacia mujeres, adolescentes, niñas y niños, y el principio del interés superior de la niñez como consideración primordial en toda actuación estatal, incluida la legislativa.

La adopción tiene como propósito integrar jurídicamente a una niña, niño o adolescente a una familia que le proporcione protección, sería contrario al interés superior de la niñez que la legislación penal mantuviera una terminología desactualizada capaz de generar dudas sobre la protección de las personas adoptadas frente a la violencia familiar; al mencionar expresamente el parentesco que derive de la adopción, ofrece esa base normativa clara, con independencia de la edad de la persona adoptada.

Así también, El artículo 14 constitucional⁷ contiene el principio de legalidad penal y, particularmente, la exigencia de taxatividad: la descripción de los delitos debe presentar suficiente claridad, precisión y determinación para conocer las conductas prohibidas y evitar arbitrariedad en su aplicación, el parentesco es un elemento normativo del

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CP1UM.pdf>

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 4.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CP4UM.pdf>

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 14.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CP14UM.pdf>

artículo 343 Bis, cuyo contenido debe determinarse conforme a las disposiciones civiles aplicables; conservar "parentesco civil" después de su derogación debilita esa coherencia, mientras que la referencia a "el que derive de la adopción" remite a una institución objetivamente comprobable, constituida por resolución de autoridad competente y acreditable mediante los documentos del estado civil, sin depender de apreciaciones subjetivas.

La iniciativa tampoco amplía de manera indeterminada el tipo penal: la expresión "el que derive de la adopción" está gramaticalmente vinculada al sustantivo "parentesco", por lo que no comprende relaciones afectivas, convivencia temporal, guarda informal ni procedimientos de adopción inconclusos, sino únicamente el parentesco jurídicamente constituido mediante adopción reconocida por la legislación aplicable, esta precisión distingue la fórmula de la expresión genérica "vínculo derivado de la adopción", que tendría una amplitud semántica mayor y menos determinada.

El artículo 16 constitucional⁸ exige que los actos de autoridad se funden y motiven conforme a normas claras, una legislación penal coherente facilita la fundamentación de las actuaciones de fiscalías y órganos jurisdiccionales, pues permite identificar directamente la adopción como fuente del parentesco protegido, sin recurrir a interpretaciones extensivas ni a una categoría ya no reconocida por el Código Civil Federal, la claridad del tipo constituye así una garantía bilateral: protege a quien solicita la intervención del Estado y limita al mismo tiempo la actuación del poder punitivo.

La iniciativa también tiene sustento en el bloque de convencionalidad integrado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, instrumentos que reconocen la dignidad, la igualdad y no discriminación, la protección de la integridad personal y de las familias, el interés superior de la niñez y el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, e imponen a los Estados el deber de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar de manera efectiva tales derechos.

⁸Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 16.
<https://www.diputados.gob.mx/leyes/leyes/CCF1158.pdf>

El artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹, obliga a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos sin discriminación por nacimiento o cualquier otra condición social, lo que exige que la protección jurídica en el ámbito familiar no dependa del origen biológico o adoptivo de la filiación, el artículo 5 reconoce el derecho a la integridad física, psíquica y moral, vulnerada directamente por la violencia familiar; el artículo 17 reconoce a la familia como elemento fundamental de la sociedad, protección que no puede limitarse a las relaciones consanguíneas; el artículo 19 reconoce el derecho de todo niño a las medidas de protección que su condición requiere; y el artículo 24 reconoce la igualdad ante la ley; la permanencia de "parentesco civil", categoría ya no reconocida de forma autónoma en el Código Civil Federal, puede generar dudas sobre la forma en que deben quedar comprendidas las relaciones adoptivas; la fórmula propuesta satisface el deber de garantía convencional al sustituir esa denominación por una referencia directa al parentesco que jurídicamente surge de la adopción.

De la misma manera, la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁰, tiene estrecha relación, pues aporta un fundamento particularmente relevante, pues la adopción está destinada a garantizar que niñas, niños y adolescentes que no pueden permanecer en su familia de origen accedan a un entorno familiar protector, su artículo 2 impide distinciones por el nacimiento; su artículo 3 exige que el interés superior de la niñez sea consideración primordial en toda medida legislativa; su artículo 8 reconoce el derecho a preservar las relaciones familiares reconocidas por la ley; y sus artículos 19, 20 y 21 obligan a adoptar medidas legislativas de protección contra toda forma de violencia, reconociendo a la adopción como institución jurídica que origina relaciones familiares protegidas por el derecho, no una condición familiar de menor intensidad.

La relación con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹¹, refuerza el fundamento desde la perspectiva de igualdad sustantiva: sus artículos 1, 2, 5 y 16 obligan a eliminar la discriminación contra las mujeres, incluida la que pudiera derivarse de un vacío terminológico en la legislación penal, y exigen que las mujeres reciban igual protección dentro de todas las familias jurídicamente reconocidas, sin que la adopción disminuya esa tutela.

⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1.1, 5, 17, 19 y 24.
<https://www.oas.org/es/cidh/madrid/documentos/basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf>

¹⁰ La Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 2, 3, 8, 19, 20 y 21.
<https://www.un.org/es/events/childrightsday/pdf/childrights.pdf>

¹¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Artículos 1, 2, 5 y 16.
<https://www.unhcr.org/refugees/1979/11/453d808a/Convention-on-the-elimination-of-all-forms-of-discrimination-against-women.pdf>

La Convención de Belém do Pará¹², también proporciona un fundamento directo, a la iniciativa, su artículo 1 define la violencia contra la mujer y su artículo 2 incluye expresamente la que ocurre dentro de la familia; sus artículos 3 y 4 reconocen el derecho a vivir libre de violencia y a la igualdad ante la ley; y su artículo 7 obliga a actuar con debida diligencia legislativa, lo que incluye revisar periódicamente los elementos del tipo penal y corregir contradicciones que puedan generar ambigüedad, puntualizando que la conservación de "parentesco civil" resulta inoperante y justifica la propuesta, pero el deber convencional impide que la armonización se reduzca a suprimir la palabra "civil", pues ello trasladaría a las víctimas la carga de sostener que su vínculo se encuentra comprendido por equiparación.

El texto que propone la iniciativa "parentesco por consanguinidad o afinidad, así como el que derive de la adopción" cumple simultáneamente los deberes de certeza jurídica, igualdad y protección efectiva, resultando compatible con el principio pro persona al adoptar, entre las alternativas disponibles, la que ofrece protección más amplia y clara, y se ajusta al principio de progresividad porque no restringe derechos, no reduce el universo de víctimas ni establece diferencia entre filiación biológica y adoptiva.

Además, la iniciativa guarda congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030¹³, y con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁴, con lo que se puede acreditar su coherencia con las prioridades nacionales de derechos humanos, igualdad sustantiva, protección de las familias, acceso a la justicia y tutela reforzada de niñas, niños y adolescentes.

La propuesta se relaciona con el Eje General 1, "Gobernanza con justicia y participación ciudadana", cuyo Objetivo 1.2 orienta la política de Estado hacia la promoción de los derechos humanos y la no discriminación, con estrategias de acceso a la justicia con perspectiva de género; con el Eje General 2, "Desarrollo con bienestar y humanismo", cuyo Objetivo 2.1 y Estrategia 2.1.9 buscan garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia mediante políticas integrales; y, de manera más directa, con el Eje Transversal 1, "Igualdad sustantiva y derechos de las mujeres", cuyos Objetivos

¹²Convención de Belém do Pará, artículos 1,2,3,4 y 7.
<https://www.oas.org/es/dilco/spanish/tratados/a-61.html>

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030.
https://dof.gob.mx/gaceta_detalle.php?codigo=530575516742656&vigencia=2025/06/2025/23&ext_vah=300&ext_tah=0

¹⁴ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
<https://agenda2030.mx/es/home>

T1.4 y T1.5 buscan erradicar las violencias contra las mujeres y garantizar una respuesta inmediata y coordinada del Estado frente a ellas.

La propuesta de reforma al artículo 343 Bis, contribuye a estos objetivos porque elimina una falta de correspondencia entre el Código Penal Federal y el Código Civil Federal sin disminuir la protección de las familias adoptivas, facilita la aplicación coherente de la norma y evita que las víctimas dependan de interpretaciones extensivas o de categorías civiles derogadas, la filiación adoptiva no puede considerarse una forma secundaria de pertenencia familiar, y la reforma refleja esa realidad sin desconocer la equiparación civil con la consanguinidad.

La iniciativa también se vincula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5, 10 y 16 de la Agenda 2030; el Objetivo 5¹⁵ busca la igualdad de género y el fin de la violencia contra mujeres y niñas; el Objetivo 10¹⁶ busca reducir las desigualdades mediante la eliminación de prácticas discriminatorias y la promoción de legislación adecuada; y el Objetivo 16¹⁷ busca sociedades pacíficas e inclusivas, acceso a la justicia e instituciones eficaces, la reforma contribuye a estas metas al mejorar la formulación de una disposición penal que protege frente a la violencia familiar, asegurando que las personas integrantes de familias adoptivas, incluidas niñas, niños y mujeres, queden reconocidas con claridad dentro del ámbito de protección, sin recurrir a interpretaciones analógicas ni dejar a las víctimas ante una categoría normativa cuyo contenido civil fue modificado.

Además, la viabilidad de la iniciativa se encuentra respaldada por los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad penal, taxatividad, protección constitucional de las familias, igualdad entre la filiación adoptiva y la biológica, e interés superior de la niñez, en conjunto, estos precedentes sostienen que la sustitución propuesta no representa una ampliación arbitraria del tipo penal ni una modificación regresiva, sino una adecuación dirigida a hacer más claro, coherente y verificable uno de sus elementos.

¹⁵ Objetivos de Desarrollo Sostenible, objetivo 5.

<https://agenda2030.mx/ODSGoal/Selected.html?tr=T&cveArq=ODS0050&goal=05&lang=es#/inc>

¹⁶ Objetivos de Desarrollo Sostenible, objetivo 10.

<https://agenda2030.mx/ODSGoal/Selected.html?tr=T&cveArq=ODS0100&goal=10&lang=es#/inc>

¹⁷ Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 16.

<https://agenda2030.mx/ODSGoal/Selected.html?tr=T&cveArq=ODS0160&goal=16&lang=es#/inc>

En materia de taxatividad, la iniciativa tiene sustento en, la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), registro digital 2006867¹⁸, donde se estableció que el derecho a la exacta aplicación de la ley penal vincula también al legislador, quien debe emitir normas claras, precisas y exactas, sin que ello obligue a definir exhaustivamente cada expresión utilizada.

Este criterio fue reiterado por el Pleno en la jurisprudencia de registro digital 2031973¹⁹, que reconoció que los tipos penales pueden contener elementos normativos cuyo significado se determine a partir de su contexto jurídico, el parentesco constituye ese tipo de elemento en el artículo 343 Bis; conservar "parentesco civil" después de su derogación civil dificulta su identificación inmediata, mientras que "el que derive de la adopción" remite a una institución objetivamente determinable y acreditable documentalmente.

También resulta vinculante la acción de inconstitucionalidad 17/2011²⁰, donde el Pleno concluyó que, conforme al régimen de adopción plena, los derechos y obligaciones entre adoptante y adoptado son equivalentes a los existentes entre progenitores e hijos consanguíneos, sin que pueda partirse de una diferencia estructural entre ambas categorías, resultando en que la expresión "así como el que derive de la adopción" no contradice esa equiparación ni pretende crear una jerarquía entre ambos tipos de filiación; únicamente identifica de forma directa la fuente jurídica de una relación que debe recibir los mismos derechos, obligaciones y protección.

Sobre el interés superior de la niñez, tema que guarda gran relación con lo que propone la iniciativa, la Segunda Sala, en la jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), registro digital 2020401²¹, sostuvo que dicho principio debe orientar toda actuación estatal relacionada con la niñez, incluida la legislativa; así también, las jurisprudencias P./J. 13/2011, registro digital 161284,²² y P./J. 8/2016 (10a.), registro digital 2012587²³,

¹⁸ Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), registro digital 2006867.
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006867>

¹⁹ Jurisprudencia de registro digital 2031973.
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2031973>

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 17/2011.
<https://edhcm.ara.mx/wp-content/uploads/2021/03/AI-17-2011.pdf>

²¹ Jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), registro digital 2020401.
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020401>

²² Jurisprudencia P./J. 13/2011, registro digital 161284.
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/161284>

²³ Jurisprudencia P./J. 8/2016 (10a.), registro digital 2012587.
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012587>

precisaron que la procedencia de la adopción debe analizarse a partir de la idoneidad de las personas adoptantes y del beneficio concreto para la niñez, sin fundarse en prejuicios sobre la estructura familiar, así mismo el Cuaderno de Jurisprudencia sobre Adopción del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte²⁴ sistematiza estas líneas y confirma que no existe distinción jurídica estructural entre la filiación adoptiva y la consanguínea.

Históricamente, el artículo 343 Bis ya ha incluido las relaciones adoptivas dentro del ámbito de la violencia familiar, por lo que la propuesta no introduce una relación antes excluida, sino que actualiza su denominación.

La doctrina penal reconoce que el delito de violencia familiar se estructura a partir de dos componentes: la conducta de violencia, dominio, control o agresión, y la relación jurídicamente relevante entre la persona responsable y la víctima, elemento normativo que delimita el ámbito específico del tipo y distingue la violencia familiar de otras conductas lesivas de la integridad personal, cuando la descripción utiliza una categoría cuyo contenido fue modificado o eliminado por el ordenamiento que originalmente la definía, surge la necesidad de actualizarla para evitar que la aplicación de la norma dependa de construcciones históricas o remisiones a disposiciones derogadas.

La técnica legislativa penal debe evitar dos extremos: mantener conceptos desactualizados sólo porque pueden reconstruirse mediante antecedentes históricos, o suprimirlos sin prever una fórmula sustitutiva que conserve expresamente a las personas protegidas, por lo que eliminar únicamente la palabra "civil" haría menos visible la tutela del parentesco adoptivo y podría generar debates frente a adopciones constituidas bajo legislaciones locales o extranjeras reconocidas en México, es así que la redacción "parentesco por consanguinidad o afinidad, así como el que derive de la adopción" atiende a la existencia real y jurídica de la relación familiar, y no sólo a su denominación formal en un momento histórico determinado; y resulta más precisa que "vínculo derivado de la adopción", término de amplitud mayor que podría abarcar guardas, custodias provisionales o acogimientos.

²⁴ Cuaderno de Jurisprudencia sobre Adopción del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte.
<https://www.stnscn.gob.mx/scn/jurisprudencia/publicaciones/documentos/2023-07/CUADERNO%20DE%20ADOPCION%20CC%20EN%20ELECTRONICO%20FINAL>

La iniciativa también está sustentada en el derecho comparado, confirma la existencia de alternativas más claras que la categoría "parentesco civil". El Código Penal español²⁵, al regular la violencia habitual en el ámbito familiar, artículo 173.2, incluye expresamente a los descendientes, ascendientes y hermanos "por naturaleza, adopción o afinidad"; también la Ley contra la Violencia Intrafamiliar de El Salvador²⁶ incluye entre los familiares a los parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, distinguiéndolos de la tutela o la guarda; y la legislación chilena extiende la protección a personas bajo cuidado o dependencia de integrantes del grupo familiar; estas experiencias muestran, por un lado, la conveniencia de mencionar expresamente la adopción como fuente del parentesco y, por otro, que no existe una única fórmula legislativa obligatoria para definir el ámbito personal de la violencia familiar.

La fórmula española no debe trasladarse literalmente al Código Penal Federal, pues el Código Civil Federal mexicano equipara la adopción plena al parentesco por consanguinidad; por ello resulta más congruente la expresión "parentesco por consanguinidad o afinidad, así como el que derive de la adopción", que reconoce la adopción como fuente de la relación familiar sin contradecir su equiparación legal. El artículo 343 Bis ya combina las categorías de matrimonio, parentesco, concubinato, cohabitación y relación de pareja observadas en el derecho comparado; la reforma únicamente actualiza la referencia relativa a la adopción, sin modificar las demás.

En suma, el estudio doctrinal y comparado confirma que la propuesta, constituye una solución técnicamente sólida: reconoce la adopción como fuente de filiación, preserva la igualdad entre familias biológicas y adoptivas, delimita con precisión el elemento relacional del delito y armoniza el Código Penal Federal con la evolución contemporánea del derecho familiar, sin incorporar una relación antes excluida ni ampliar el poder punitivo del Estado.

Tras el análisis de todo lo expuesto, resulta que la iniciativa se justifica en la necesidad de actualizar el artículo 343 Bis del Código Penal Federal para corregir la falta de correspondencia entre su terminología y el régimen jurídico federal de la adopción; la disposición penal continúa incluyendo el "parentesco civil" entre las relaciones que

²⁵ El Código Penal español.
<https://www.boe.es/boe/act/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

²⁶ Ley contra la Violencia Intrafamiliar de El Salvador.
<https://www.scribd.com/document/129875196/5631-6940-AR13-535163072012.pdf>

configuran el ámbito personal del delito de violencia familiar, pese a que el Código Civil Federal dejó de reconocer esa categoría desde la reforma del 24 de diciembre de 2013, la permanencia de una expresión cuyo fundamento normativo fue derogado exige que el Congreso de la Unión intervenga para preservar la coherencia, claridad y sistematicidad del orden jurídico federal, sin que ello implique disminuir los efectos de la adopción ni excluir a las personas adoptadas de las relaciones familiares reconocidas por el derecho.

El parentesco constituye un elemento normativo relevante del artículo 343 Bis, porque determina una de las relaciones dentro de las cuales los actos de dominio, control o agresión adquieren la naturaleza específica de violencia familiar; la propuesta no se limita a eliminar la palabra "civil", pues esa alternativa dejaría implícita la protección del parentesco adoptivo dentro del concepto de consanguinidad, obligando a reconstruir mediante interpretación sistemática su inclusión en cada caso concreto y generando dudas respecto de adopciones constituidas conforme a legislaciones locales o extranjeras.

La fórmula "parentesco por consanguinidad o afinidad, así como el que derive de la adopción" alcanza simultáneamente los objetivos de armonización, claridad y continuidad protectora, mantiene como núcleo normativo el parentesco; el segmento "así como el que derive de la adopción" se refiere gramaticalmente a dicho concepto, lo que delimita la aplicación del precepto a relaciones jurídicamente constituidas e impide que se extienda a expectativas, trámites inconclusos, guardas temporales o vínculos meramente afectivos; la expresión no crea una nueva categoría autónoma de parentesco junto a la consanguinidad y la afinidad, sino que reconoce a la adopción como fuente jurídica de relaciones familiares que deben permanecer expresamente comprendidas en el ámbito de protección del delito, con independencia de la denominación que le otorgue cada legislación aplicable.

La iniciativa también se justifica por la necesidad de preservar la continuidad histórica de la protección penal: desde su incorporación al Código Penal Federal, el delito de violencia familiar ha comprendido a las relaciones adoptivas, primero mediante referencia directa a adoptantes y adoptados y después mediante el concepto de parentesco civil, la reforma no incorpora una relación antes excluida, sino que actualiza su denominación, lo que descarta que constituya una expansión injustificada del poder punitivo del Estado: la conducta prohibida permanece sin alteración, no se introducen nuevas modalidades de violencia, no se modifican los elementos subjetivos del delito, no se incrementan las penas y no se alteran las reglas de procedibilidad.

La propuesta observa el principio de mínima intervención legislativa, modifica únicamente el primer párrafo del artículo 343 Bis y conserva intactos los demás elementos del tipo, incluida la pena de seis meses a cuatro años de prisión, la pérdida del derecho de pensión alimenticia, la sujeción a tratamiento psicológico especializado y el incremento de pena cuando la víctima sea una mujer embarazada, una persona adulta mayor o una persona con discapacidad; tampoco deriva la necesidad de modificar los artículos 343 Ter, 343 Ter 2 o 343 quáter del propio Código, pues las relaciones de custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado que no constituyan parentesco permanecen reguladas, en su caso, por el artículo 343 Ter, sin que se genere duplicidad ni superposición entre ambos tipos penales.

No existe antinomia entre la fórmula propuesta y los artículos 292 y 293 del Código Civil Federal: la expresión penal no sostiene que exista una tercera categoría autónoma de parentesco, sino que, junto con el parentesco por consanguinidad o afinidad, queda expresamente comprendido aquel que jurídicamente derive de la adopción, en congruencia con la equiparación civil vigente.

La iniciativa es jurídicamente viable porque se encuentra dentro de la competencia del Congreso de la Unión y no invade atribuciones reservadas a las entidades federativas, que podrán continuar regulando la adopción y sus efectos dentro de sus respectivos ámbitos; también, porque fortalece la igualdad de reconocimiento de las familias adoptivas sin generar obligaciones adicionales para sus integrantes.

La iniciativa no invade las facultades de las entidades federativas en materia civil o familiar local, pues no pretende definir de manera general los efectos de la adopción; sino que su objeto se limita a precisar el ámbito de protección de un delito federal, tomando como referencia una institución, la adopción, reconocida por el sistema jurídico mexicano, con independencia de que cada legislación local la denomine filiación adoptiva, parentesco civil o parentesco consanguíneo por equiparación.

Tampoco genera impacto presupuestario, no crea órganos, registros, plazas ni procedimientos adicionales, y la acreditación del parentesco derivado de la adopción se realizará mediante los medios jurídicos y documentales que ya forman parte de la función ordinaria de las autoridades de procuración e impartición de justicia.

En conjunto, la presente iniciativa satisface los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad: es idónea porque corrige la desarmonización normativa y hace explícita la protección de las relaciones adoptivas; es necesaria porque la eliminación simple del término "civil" dejaría implícita esa protección y la conservación del texto vigente mantendría una categoría desactualizada; y es proporcional porque no crea un

delito, no incorpora conductas, no aumenta penas ni extiende injustificadamente el poder punitivo del Estado.

En conclusión, la iniciativa preserva íntegramente la protección penal de las relaciones adoptivas, mejora la precisión y taxatividad del tipo, respeta la distribución de competencias, no genera nuevas cargas económicas y puede incorporarse al ordenamiento mediante una intervención legislativa mínima, clara y sistemáticamente coherente.

En ese sentido, a fin de apreciar de manera analítica la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 343 Bis. Comete el delito de violencia familiar quien lleve a cabo actos o conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica, o sexual a alguna persona con la que se encuentre o haya estado unida por vínculo matrimonial, de parentesco por consanguinidad, afinidad e civil , concubinato, cohabitación o una relación de pareja dentro o fuera del domicilio familiar.	Artículo 343 Bis. Comete el delito de violencia familiar quien lleve a cabo actos o conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica, o sexual a alguna persona con la que se encuentre o haya estado unida por vínculo matrimonial, parentesco por consanguinidad o afinidad, así como el que derive de la adopción , concubinato, cohabitación o una relación de pareja dentro o fuera del domicilio familiar.
...	...
...	...

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

DECRETO

ÚNICO. Se reforma el primer párrafo del artículo 343 bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 343 Bis. Comete el delito de violencia familiar quien lleve a cabo actos o conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica, o sexual a alguna persona con la que se encuentre o haya estado unida por vínculo matrimonial, parentesco por consanguinidad o afinidad, **así como el que derive de la adopción**, concubinato, cohabitación o una relación de pareja dentro o fuera del domicilio familiar.

...

...

TRANSITORIOS

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de agosto de 2026.



ASTRIT VIRIDIANA CORNEJO GÓMEZ

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 58 Y 61 DE LA LEY GENERAL DE TURISMO, EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS TURISTAS EN EL SERVICIO DE HOSPEDAJE.

El suscrito, Diputado Roberto Sosa Pichardo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, apartado H, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la **"Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan los artículos 58 y 61 de la Ley General de Turismo, en materia de derechos de los turistas en el servicio de hospedaje"**, la cual plantea la problemática y los argumentos establecidos en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero. Planteamiento del problema

Actualmente la Ley General de Turismo no exige que los establecimientos de hospedaje informen con claridad y anticipación los horarios de entrada y salida de las habitaciones, ni fija un tiempo mínimo de ocupación efectiva por cada noche contratada. Esta laguna permite que, en la práctica, los horarios tardíos de entrada y tempranos de salida reduzcan el tiempo real de uso de un servicio que se cobra como noche completa, generando una asimetría entre lo que el turista paga y lo que recibe, además de intervalos de rotación insuficientes para la limpieza y preparación de las habitaciones. La presente iniciativa propone adicionar los artículos 58 y 61 de la Ley para obligar a los prestadores de servicios de hospedaje a informar dichos horarios de manera previa y visible, y a garantizar un mínimo de 22 horas continuas de ocupación efectiva por noche, reconociéndolo como un derecho del turista.

Segundo. Contexto

El hospedaje es uno de los servicios turísticos de mayor incidencia en la experiencia de los viajeros y en el gasto que realizan durante su estancia en viaje. Sin embargo, es también una de las áreas donde con mayor frecuencia se presentan quejas por falta de información clara y oportuna sobre las condiciones del servicio contratado, particularmente en lo relativo a los horarios de entrada (check in) y salida (check out) de las habitaciones.

Los horarios de entrada y salida son precisamente una de las condiciones esenciales del servicio de hospedaje. A pesar de ello, la Ley no exige de manera expresa que dicha información se comuniqué con claridad y anticipación suficiente, ni fija un parámetro mínimo que permita al turista saber, antes de contratar, cuánto tiempo real de uso está adquiriendo por cada noche que paga. Bajo esta perspectiva, la presente iniciativa se centra en el derecho de los turistas a recibir información útil, precisa, veraz y detallada, con carácter previo, sobre las condiciones de prestación de los servicios turísticos, el cual ya está reconocido en la fracción I del artículo 61 de la Ley General de Turismo.

En la práctica, es común que los establecimientos de hospedaje fijen horarios de entrada tardíos –por ejemplo, a partir de las 15:00 horas– y horarios de salida tempranos –por ejemplo, a las 12:00 horas–, sin que exista un parámetro legal que garantice al turista un tiempo mínimo de disfrute efectivo de la habitación por cada noche que paga. Esta práctica reduce, en los hechos, el tiempo de uso de un servicio que se cobra como una noche completa, generando una asimetría entre lo que el turista paga y lo que efectivamente recibe.

A lo anterior se suma que, en temporadas de alta ocupación, algunos establecimientos comprimen al máximo el intervalo entre la salida de un huésped y la entrada del siguiente, lo que en ocasiones deriva en habitaciones entregadas sin el tiempo adecuado para su limpieza, mantenimiento y preparación, en detrimento de la calidad del servicio y de la seguridad e higiene que la propia Ley General de Turismo reconoce como derecho del turista.

Este escenario adquiere mayor relevancia si se observa el comportamiento reciente de la ocupación hotelera en México. De acuerdo con cifras de DataTur, la ocupación hotelera nacional se ubicó en 60.2% durante el primer cuatrimestre

de 2025, con caídas más pronunciadas en destinos de ciudad¹ –donde llegó a ubicarse en 52.5%– e incluso en 47.3% en algunos centros del interior del país². En un entorno de ocupación decreciente, los establecimientos de hospedaje tienden a compensar la caída en el volumen de huéspedes con estrategias de maximización del ingreso por habitación disponible, entre las cuales se encuentran, precisamente, el estrechamiento de la ventana de ocupación efectiva y el cobro de servicios que antes eran gratuitos sujetos a la disponibilidad, como el acceso anticipado a la habitación o la salida tardía.

Un artículo reciente publicado en El País confirma que esta cuestión no es privativa de un mercado en particular, sino una tendencia presente en todo el mundo, pues documentó que mientras antes de la pandemia era habitual que el horario de entrada a los hoteles fuera a las 14:00 horas y el de salida a las 12:00 horas, en la actualidad se ha generalizado que la entrada no pueda realizarse antes de las 15:00 horas y que la salida se exija a las 11:00 o 12:00 horas, reduciendo en los hechos la ventana de ocupación real por cada noche contratada³. El propio reportaje recoge el reconocimiento de voceros de la industria hotelera en el sentido de que estos horarios, más allá de la justificación operativa relacionada con la limpieza y preparación de las habitaciones, se han convertido en una fuente adicional de ingresos a través de recargos por acceso anticipado (early check-in) y salida tardía (late check-out), servicios que antes se ofrecían sin costo y que hoy se comercializan como productos adicionales.

La evidencia periodística internacional refuerza esta lectura. Un análisis especializado en viajes y hotelería sostiene que los hoteles ya no venden un bloque de veinticuatro horas de estancia, sino una ventana cada vez más estrecha entre el horario de entrada y el de salida, lo que perjudica de manera particular a quienes realizan viajes de larga distancia, llegan de madrugada o

¹ "Ocupación hotelera baja a 60.2% en el primer cuatrimestre de 2025," ContraRéplica, 20 de julio de 2025, <https://www.contrareplica.mx/nota-Ocupacion-hotelera-baja-a-602-en-el-primer-cuatrimestre-de-2025-202520737>

² Jair Velázquez, "El turismo en el interior del país refleja 47.3% de ocupación hotelera este 2025," CONCANACO SERVYTUR, 17 de septiembre de 2025, <https://www.concanaco.org/blog/turismo-noticias-del-sector-13/el-turismo-en-el-interior-del-pais-refleja-47-3-de-ocupacion-hotelera-este-2025-948>

³ El País, "Entrada a las 15, salida antes de las 12: por qué cada vez se accede más tarde y se sale más pronto de los hoteles," 19 de julio de 2026, <https://elpais.com/economia/2026-07-19/entrada-a-las-15-salida-antes-de-las-12-por-que-cada-vez-se-accede-mas-tarde-y-se-sale-mas-pronto-de-los-hoteles.html>.

deben partir hacia el aeropuerto en horarios nocturnos, y terminan pagando, en los hechos, noches de hospedaje que no pueden aprovechar plenamente⁴.

Por otra parte, reportes periodísticos específicos del mercado estadounidense documentan, en el mismo sentido, que cada vez más cadenas hoteleras cobran de manera independiente por el acceso anticipado y la salida tardía⁵. En ese sentido, la prensa especializada ha registrado que grandes cadenas hoteleras internacionales han comenzado a estandarizar, a partir de 2026, tarifas fijas por salida tardía confirmada⁶, lo que evidencia que la reducción de la ventana de ocupación y su consecuente monetización dejaron de ser una práctica aislada para convertirse en una tendencia estructural de la industria a nivel global, claramente en detrimento de la experiencia del turista.

Debe considerarse que el hospedaje se mantiene entre las categorías de servicios turísticos con mayor número de litigiosidad de consumo, reflejado en el alto volumen de quejas presentadas ante la Procuraduría Federal del Consumidor, particularmente durante temporadas vacacionales de alta demanda. A lo largo de los años recientes⁷, las autoridades locales han señalado de manera reiterada que la mayoría de las inconformidades presentadas en esos periodos corresponden precisamente a establecimientos de hospedaje, por causas que van del incumplimiento de tarifas pactadas a la falta de disponibilidad de la habitación reservada.

Este patrón de litigiosidad de consumo continúa vigente⁸. Si bien no existen al día de hoy estadísticas públicas que desagreguen las quejas específicamente por incumplimiento de horarios de entrada y salida, el hecho de que el hospedaje

⁴ Gary Leff, "Hotel Check-In and Check-Out Times Are Broken — You're Stuck Paying for Nights You Can't Use," View from the Wing, 5 de julio de 2026, <https://viewfromthewing.com/hotel-check-in-and-check-out-times-are-broken-youre-stuck-paying-for-nights-you-cant-use/>

⁵ Courtney Cole, "More Hotels Charging Fees for Early Check-In, Late Check-Out," CBS News Boston, 4 de septiembre de 2023, <https://www.cbsnews.com/boston/news/hotel-fees-early-check-in-late-check-out/>

⁶ "Hilton Standardizes Confirmed Late Check Out Fees Across All Brands in 2026," LoyaltyLobby, 17 de abril de 2025, <https://loyaltylobby.com/2025/04/17/hilton-standardizes-confirmed-late-check-out-fees-across-all-brands-in-2026/>

⁷ Sibely Cañedo, "Por hospedaje, la mayoría de quejas ante Profeco," Noroeste, 29 de marzo de 2018, <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/por-hospedaje-la-mayoria-de-quejas-ante-profeco-PANO1123378>

⁸ "Mazatlán lidera quejas ante Profeco por vacaciones de verano," El Sol de Mazatlán, 11 de agosto de 2024, <https://www.elsoldemazatlan.com.mx/local/mazatlan-lidera-quejas-ante-profeco-por-vacaciones-de-verano-12380406.html>

sea, de manera consistente, uno de los giros turísticos con mayor litigiosidad ante la autoridad de protección al consumidor confirma que la relación entre el turista y el prestador del servicio de hospedaje es, en la práctica, una fuente frecuente de conflicto.

A lo anterior se suma un argumento de competitividad del sector regulado. La oferta de hospedaje a través de plataformas digitales de renta de alojamiento ha crecido de manera acelerada en México, pues las estancias reservadas a través de dichas plataformas aumentaron 170% entre 2019 y el primer trimestre de 2024, frente a un crecimiento de apenas 2% en la oferta de cuartos de hotel nuevos en el mismo periodo, al grado de que el país ya cuenta con más habitaciones ofertadas en plataformas de este tipo que en establecimientos de hospedaje tradicional⁹. Esta competencia incide de manera particular en los hoteles de dos y tres estrellas, y estudios académicos específicos sobre destinos como Cancún han documentado que la oferta de este tipo de plataformas se concentra en las mismas zonas céntricas donde operan los establecimientos de hospedaje tradicional y las micro, pequeñas y medianas empresas del ramo, intensificando la presión competitiva sobre el sector regulado¹⁰.

Tercero. Argumentos de la Iniciativa

La presente iniciativa es jurídicamente viable porque no crea un derecho nuevo, sino que dota de contenido concreto y verificable, en la materia específica del hospedaje, al derecho que el turista ya tiene reconocido a recibir información previa, clara y veraz sobre las condiciones de prestación de los servicios turísticos. La fijación de un tiempo mínimo de ocupación efectiva y un límite razonable al intervalo de rotación entre huéspedes es, en ese sentido, una precisión reglamentaria del contenido de un derecho preexistente, y no la creación de una obligación ajena al régimen ya previsto en la Ley.

En lo relativo al deber de informar de manera clara, visible y previa a la contratación del servicio los horarios de entrada y salida aplicables, debe

⁹ "Airbnb vs. hotelería tradicional: ¿Quién gana?," El Imparcial, 10 de octubre de 2024, <https://www.elimparcial.com/mexico/2024/10/10/airbnb-vs-hoteleria-tradicional-quien-gana/>

¹⁰ Farid Alfonso Pool Estrada, Germán Darío Corzo Ussa y María Núñez Fernández, "Estudio de la relación entre la plataforma colaborativa Airbnb y las MiPyMe de Cancún, México," RECAI. Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática 9, núm. 26 (2020): 1-19, <https://www.redalyc.org/journal/6379/637969125001/html/>

destacarse que esta obligación no es ajena a la técnica normativa del artículo 58 vigente, sino que se apoya directamente en ella. Actualmente la fracción I ya exige a los prestadores de servicios turísticos anunciar visiblemente, en los lugares de acceso al establecimiento, la información necesaria para la presentación de quejas, y la fracción II ya les obliga a informar al turista los precios, tarifas, condiciones, características y costo total de los servicios y productos que éste requiera.

En ese sentido, los horarios de entrada y salida constituyen una condición esencial del servicio de hospedaje en los términos de esa fracción II, por lo que la nueva fracción XII sólo lo hace más explícito considerando las particularidades del caso concreto. Así, la nueva fracción XII retoma el mismo estándar de visibilidad ya exigido en la fracción I, para establecer un deber de información que la Ley ya reconoce en lo general, adaptándolo a esta condición específica del servicio de hospedaje.

El establecimiento de un horario continuo de veintidós horas para la prestación de servicios de hospedaje no constriñe a los prestadores de servicios turísticos a un modelo rígido, sino que les da un margen temporal para poder adaptarlo a la experiencia específica que brinden con su servicio. La lógica fundamental detrás de esta temporalidad es garantizar que el usuario disponga del mayor tiempo efectivo posible, brindando al mismo tiempo un espacio razonable de dos horas para que el prestador pueda realizar la adecuación del lugar para el servicio subsecuente.

Ahora bien, debe considerarse que la Ley General de Turismo distribuye derechos y obligaciones de manera correlativa entre los prestadores de servicios turísticos, en su Capítulo III, y los turistas, en su Capítulo IV, de manera que a cada obligación relevante impuesta a los primeros corresponde, en términos generales, un derecho equivalente reconocido a los segundos, como ocurre por ejemplo entre la prohibición de discriminación prevista en el artículo 59 y el derecho correlativo contenido en la fracción V del artículo 61. En ese sentido, la presente iniciativa sigue esa misma lógica de espejo normativo: la obligación que se adiciona al artículo 58 a cargo de los establecimientos de hospedaje tendría como contraparte el derecho que se incorpora en la nueva fracción VII del

artículo 61 a favor del turista, preservando así la coherencia y la técnica legislativa que caracteriza a la Ley vigente.

Cuarto. Cuadro comparativo

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

LEY GENERAL DE TURISMO	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 58. Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos: I. Anunciar visiblemente en los lugares de acceso al establecimiento la dirección, teléfono o correo electrónico, tanto del responsable del establecimiento, como de la autoridad competente, ante la que puede presentar sus quejas; II. Informar al turista los precios, tarifas, condiciones, características y costo total, de los servicios y productos que éste requiera; III. Implementar los procedimientos alternativos que determine la Secretaría, para la atención de quejas; IV. Participar en el manejo responsable de los recursos naturales, arqueológicos, históricos y culturales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; V. Inscribirse en el Registro Nacional de Turismo y actualizar los datos oportunamente;	Artículo 58. ... I. a X. ...



VI. Cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos anunciados, ofrecidos o pactados; VII. Expedir, aún sin solicitud del turista, factura detallada, nota de consumo o documento fiscal que ampare los cobros realizados por la prestación del servicio turístico proporcionado; VIII. Profesionalizar a sus trabajadores y empleados, en los términos de las leyes respectivas, en coordinación con la Secretaría; IX. Disponer de lo necesario para que los inmuebles, edificaciones y servicios turísticos incluyan las especificaciones que permitan la accesibilidad a toda persona de cualquier condición; X. Cumplir con las características y requisitos exigidos, de acuerdo a su clasificación en los términos de la presente Ley; XI. Prestar sus servicios en español como primera lengua, lo que no impide que se puedan prestar los servicios en otros idiomas o lenguas, y Sin correlativo.	XI. Prestar sus servicios en español como primera lengua, lo que no impide que se puedan prestar los servicios en otros idiomas o lenguas; y XII. Tratándose de establecimientos de hospedaje informar de manera clara, visible y previa a la contratación del servicio los horarios de entrada y salida aplicables al servicio contratado, así como garantizar al turista un tiempo mínimo de ocupación efectiva de la
--	---



	habitación de veintidós horas continuas por cada noche de hospedaje contratada y observar que el intervalo entre la hora ordinaria de salida de una habitación y la hora ordinaria de entrada del siguiente huésped no exceda de dos horas, salvo en los supuestos excepcionales que para tal efecto prevea el Reglamento de esta Ley, y
XII. Las demás que establezca la legislación aplicable en la materia.	XIII. Las demás que establezca la legislación aplicable en la materia.
Artículo 61. Los turistas, con independencia de los derechos que les asisten como consumidores, tendrán en los términos previstos en esta Ley, los siguientes derechos: I. Recibir información útil, precisa, veraz y detallada, con carácter previo, sobre todas y cada una de las condiciones de prestación de los servicios turísticos; II. Obtener los bienes y servicios turísticos en las condiciones contratadas; III. Obtener los documentos que acrediten los términos de su contratación, y en cualquier caso, las correspondientes facturas o comprobantes fiscales legalmente emitidas; IV. Recibir del prestador de servicios turísticos, los bienes y servicios de calidad, acordes con la naturaleza y cantidad de la categoría que ostente el establecimiento elegido;	Artículo 61. ... I. a V. ...



V. Recibir los servicios sin ser discriminados en los términos del artículo 59 de esta Ley; VI. Disfrutar el libre acceso y goce de todo el patrimonio turístico, así como su permanencia en las instalaciones de dichos servicios, sin más limitaciones que las derivadas de los reglamentos específicos de cada actividad, y Sin correlativo. VII. Contar con las condiciones de higiene y seguridad de sus personas y bienes en las instalaciones y servicios turísticos, en los términos establecidos en la legislación correspondiente.	VI. Disfrutar el libre acceso y goce de todo el patrimonio turístico, así como su permanencia en las instalaciones de dichos servicios, sin más limitaciones que las derivadas de los reglamentos específicos de cada actividad; y VII. Tratándose de servicios de hospedaje, disfrutar de un tiempo mínimo de ocupación efectiva de la habitación de veintidós horas continuas por cada noche de hospedaje contratada, en los términos previstos en el artículo 58, fracción XII, de esta Ley, y VIII. Contar con las condiciones de higiene y seguridad de sus personas y bienes en las instalaciones y servicios turísticos, en los términos establecidos en la legislación correspondiente.
--	---

Quinto. Denominación del Proyecto de Decreto

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

"Proyecto de Decreto por el que se adicionan los artículos 58 y 61 de la Ley General de Turismo, en materia de derechos de los turistas en el servicio de hospedaje"

Sexto. Ordenamientos por modificarse

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

Séptimo. Texto Normativo Propuesto

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

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 58 Y 61 DE LA LEY GENERAL DE TURISMO, EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS TURISTAS EN EL SERVICIO DE HOSPEDAJE

Artículo Único. Se adicionan una fracción XII, recorriendo la actual XII que pasa a ser XIII, del artículo 58; y una fracción VII, recorriendo la actual VII que pasa a ser VIII, del artículo 61; y **se reforman** las fracciones XI del artículo 58 y VI del artículo 61, todos de la Ley General de Turismo, para quedar como sigue:

Artículo 58. . . .

I. a X. . . .

XI. Prestar sus servicios en español como primera lengua, lo que no impide que se puedan prestar los servicios en otros idiomas o lenguas;

XII. Tratándose de establecimientos de hospedaje, informar de manera clara, visible y previa a la contratación del servicio los horarios de entrada y salida aplicables al servicio contratado, así como garantizar al turista un tiempo mínimo de ocupación efectiva de la habitación de veintidós horas continuas por cada noche de hospedaje contratada y observar que el intervalo entre la hora ordinaria de salida de una habitación y la hora ordinaria de entrada del siguiente huésped no exceda de dos horas, salvo en los supuestos excepcionales que para tal efecto prevea el Reglamento de esta Ley, y

XIII. Las demás que establezca la legislación aplicable en la materia.

Artículo 61. . . .

I. a V. ...

VI. Disfrutar el libre acceso y goce de todo el patrimonio turístico, así como su permanencia en las instalaciones de dichos servicios, sin más limitaciones que las derivadas de los reglamentos específicos de cada actividad;

VII. Tratándose de servicios de hospedaje, disfrutar de un tiempo mínimo de ocupación efectiva de la habitación de veintidós horas continuas por cada noche de hospedaje contratada, en los términos previstos en el artículo 58, fracción XII, de esta Ley, y

VIII. Contar con las condiciones de higiene y seguridad de sus personas y bienes en las instalaciones y servicios turísticos, en los términos establecidos en la legislación correspondiente.

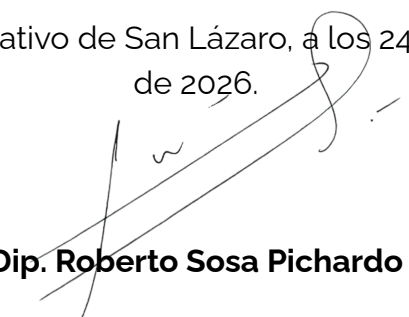
Transitorios

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

Segundo. La Secretaría contará con un plazo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para adecuar el Reglamento de la Ley General de Turismo, en lo relativo a los supuestos excepcionales a que se refiere el artículo 58, fracción XII, de la Ley.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 24 días del mes de agosto de 2026.



Dip. Roberto Sosa Pichardo

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL Y DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS PERSONAS PASAJERAS.

Quien suscribe, el **Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez y la Sen. Carolina Viggiano Austria**, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXVI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El transporte aéreo constituye uno de los principales medios de movilidad y conectividad de nuestro país. Su importancia trasciende el simple traslado de personas de un lugar a otro, pues permite reducir distancias, comunicar regiones, facilitar el turismo y los viajes de trabajo, acercar a las familias y contribuir al desarrollo de las actividades económicas y comerciales. Para millones de personas, viajar en avión forma parte cada vez más de sus actividades cotidianas y constituye un servicio del que dependen para cumplir compromisos laborales, familiares, educativos, médicos o personales.

La dimensión que ha alcanzado esta actividad permite advertir su importancia. Tan sólo entre enero y mayo de 2026, el transporte aéreo regular en México movilizó 51 millones 11 mil personas pasajeras en vuelos nacionales e internacionales. De este total, 25 millones 641 mil correspondieron a vuelos nacionales y 25 millones 370 mil a vuelos internacionales. Estas cifras dan continuidad a una tendencia creciente, luego de que durante 2025 se movilizaran 122 millones 400 mil personas pasajeras, 2.4 por ciento más que el año anterior, y reflejan no solamente el dinamismo de la industria aérea mexicana, sino también la relevancia que la calidad, continuidad y condiciones de prestación del servicio tienen para millones de personas usuarias.

El crecimiento de la aviación ha estado acompañado por una evolución de su marco jurídico. Desde su expedición, la Ley de Aviación Civil ha sido objeto de diversas reformas dirigidas a actualizar las condiciones bajo las cuales se presta el servicio de transporte aéreo y, particularmente, a fortalecer los derechos de las personas pasajeras.

Un avance especialmente relevante se produjo con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017, mediante la cual se fortaleció el régimen de protección de las personas pasajeras y se incorporaron a la Ley

obligaciones relacionadas con el derecho a recibir información, las compensaciones por retrasos y cancelaciones imputables a las aerolíneas, la protección del equipaje, la devolución del precio del boleto en determinados supuestos y otros derechos vinculados con la prestación del servicio de transporte aéreo.

Estas modificaciones representaron un avance importante para colocar a las personas pasajeras en el centro de la regulación del transporte aéreo. Sin embargo, la experiencia acumulada desde su implementación, la evolución de las prácticas comerciales de las aerolíneas, el crecimiento del número de operaciones y la propia transformación de la forma en que las personas adquieren y utilizan estos servicios han evidenciado que todavía existen aspectos en los que es necesario fortalecer la legislación para alcanzar una relación más equilibrada entre quienes prestan el servicio y quienes lo contratan.

En la práctica cotidiana persisten situaciones que generan incertidumbre, costos o afectaciones para las personas pasajeras: información contradictoria sobre un mismo vuelo; retrasos o cancelaciones cuyas causas no se explican con claridad; cambios de puerta de abordaje comunicados con poca anticipación; permanencias prolongadas dentro de una aeronave en tierra; cobros por servicios vinculados con el viaje; dificultades para modificar o cancelar anticipadamente un boleto; falta de devolución automática de la Tarifa de Uso de Aeropuerto cuando el vuelo no fue utilizado; ausencia de una asignación inicial de asiento sin costo; o incluso la posibilidad de que se comercialicen más boletos que lugares disponibles en una aeronave.

La presente iniciativa parte precisamente de estas experiencias y tiene como objetivo fortalecer y ampliar el catálogo de derechos de las personas pasajeras, atendiendo algunas de las problemáticas que con mayor frecuencia pueden presentarse antes, durante y después de un viaje. Con esta propuesta se busca establecer reglas que permitan alcanzar un mejor equilibrio entre esas necesidades y los derechos de quienes contratan y pagan por el servicio.

Bajo esta perspectiva, la iniciativa propone un conjunto integral de modificaciones a la Ley de Aviación Civil y a la Ley Federal de Protección al Consumidor para atender las siguientes materias:

1. Sincronización y actualización de la información sobre el estado de los vuelos.
2. Información clara sobre las causas de retrasos y cancelaciones y determinación de responsabilidades.
3. Protección de los segmentos subsecuentes de un viaje cuando no se utilice alguno de los vuelos contratados.
4. Ampliación de las posibilidades de cancelación y modificación anticipada de los boletos.

5. Devolución automática de la Tarifa de Uso de Aeropuerto cuando no se utilice el vuelo.
6. Derecho a recibir agua sin costo a bordo de la aeronave.
7. Protección ante cambios de sala o puerta de abordaje.
8. Límites y condiciones mínimas frente a demoras prolongadas dentro de aeronaves en tierra.
9. Asignación de un asiento específico sin costo desde la confirmación de la compra.
10. Prohibición de la sobreventa de boletos de avión.
11. Reconocimiento del derecho a que el servicio de transporte aéreo se preste en la fecha y hora programadas.

Las reformas que integran esta iniciativa comparten, por tanto, un mismo propósito: fortalecer la posición jurídica de las personas pasajeras y avanzar hacia una prestación del transporte aéreo más transparente, equilibrada y respetuosa de los derechos de quienes utilizan este servicio.

OBLIGACIÓN DE LOS AEROPUERTOS Y LAS AEROLÍNEAS DE PROPORCIONAR INFORMACIÓN SINCRONIZADA SOBRE EL ESTADO DE LOS VUELOS A LAS PERSONAS PASAJERAS.

Una situación cada vez más común al viajar en avión es encontrar información distinta sobre un mismo vuelo. La aplicación de la aerolínea puede señalar una hora o una puerta de abordaje, mientras que las pantallas del aeropuerto muestran información diferente y, en ocasiones, el personal proporciona una indicación distinta a ambas.

Para las personas pasajeras esta falta de coordinación genera incertidumbre y puede tener consecuencias importantes. Una diferencia en la hora de salida, un cambio de puerta que aparece únicamente en alguno de los medios de información o un retraso que no se actualiza oportunamente puede ocasionar que una persona se presente en el lugar equivocado, pierda su vuelo o incluso una conexión posterior.

El uso de herramientas digitales ha transformado la manera en que las personas reciben información sobre sus vuelos. Actualmente es común consultar aplicaciones móviles, páginas de internet, mensajes enviados por las aerolíneas y, al mismo tiempo, las pantallas y sistemas de información disponibles en los aeropuertos. Esta diversidad de medios representa una ventaja para las personas pasajeras, siempre que la información que proporcionen sea coincidente y se encuentre actualizada.

El problema no radica, por tanto, en la existencia de distintos canales de información, sino en que éstos puedan proporcionar datos diferentes respecto de un mismo vuelo.

La Ley de Aviación Civil ya reconoce este problema desde la perspectiva del derecho a la información. El artículo 47 Bis establece que las personas pasajeras tienen derecho a un trato digno y a contar con un alto nivel de información que les permita conocer sus opciones y tomar alternativas cuando sea necesario. Asimismo, obliga a las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias a informar de manera rápida y expedita los cambios de itinerario o cualquier circunstancia que pudiera afectar el servicio contratado.

Sin embargo, informar no significa únicamente poner información a disposición de las personas pasajeras. Para que este derecho sea efectivo, la información debe ser clara, veraz, oportuna y, particularmente, coincidente en los distintos medios mediante los cuales se comunica.

La presente iniciativa busca atender precisamente esta problemática mediante una obligación compartida entre quienes prestan el servicio de transporte aéreo y quienes administran la infraestructura aeroportuaria.

Para ello, se propone establecer que las personas concesionarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo, así como los concesionarios, asignatarios o administradores aeroportuarios, garanticen que la información relativa al estado de los vuelos se encuentre uniforme, sincronizada y permanentemente actualizada.

Esta obligación comprenderá, entre otros elementos, los horarios, salas o puertas de abordaje, retrasos, cancelaciones, cambios de itinerario y cualquier otra modificación relevante para la prestación del servicio. Asimismo, deberá reflejarse tanto en las pantallas informativas de los aeropuertos como en las aplicaciones móviles y demás medios físicos o electrónicos utilizados para informar a las personas pasajeras.

La iniciativa también propone establecer consecuencias cuando el incumplimiento de esta obligación genere información contradictoria o desactualizada y, como resultado, una persona pierda un vuelo, una conexión o alguna otra prestación relacionada con el servicio contratado.

En estos supuestos, tanto la persona concesionaria o permisionaria del servicio de transporte aéreo como el concesionario, asignatario o administrador aeroportuario serán responsables frente a la persona pasajera por los daños y perjuicios ocasionados.

Con esta reforma no se pretende crear una obligación ajena al funcionamiento actual del transporte aéreo, sino asegurar que los distintos sistemas utilizados para informar a las personas pasajeras funcionen de manera coordinada. En un entorno en el que la información sobre los vuelos se genera y actualiza prácticamente en

tiempo real, resulta razonable exigir que los canales oficiales proporcionen información coincidente.

El objetivo es que una persona pasajera pueda confiar en la información oficial que recibe, independientemente de que la consulte en la pantalla del aeropuerto, en la aplicación de la aerolínea o a través de cualquier otro medio habilitado para ello.

PROHIBICIÓN DE LA PERMANENCIA PROLONGADA DE LAS PERSONAS PASAJERAS A BORDO DE AERONAVES EN TIERRA

Una de las situaciones más incómodas que puede enfrentar una persona al viajar en avión ocurre cuando, después de haber abordado, la aeronave permanece detenida en tierra durante un periodo prolongado sin que exista certeza sobre el momento en que despegará. Lo mismo puede suceder después del aterrizaje, cuando el avión permanece en pista y las personas pasajeras deben esperar dentro de la aeronave antes de poder desembarcar.

En estos casos, las personas pueden permanecer durante largos periodos dentro de la aeronave sin posibilidad de decidir si desean continuar esperando o desembarcar. A medida que transcurre el tiempo, esta situación deja de ser únicamente una demora en el servicio y comienza a afectar las condiciones en las que las personas pasajeras realizan su viaje.

El problema adquiere mayor importancia cuando durante esa espera no se proporciona agua o alimentos, o cuando las personas desconocen cuánto tiempo permanecerán dentro de la aeronave. Niñas y niños, personas adultas mayores, personas con discapacidad o movilidad reducida y quienes requieren determinadas condiciones de atención pueden resentir particularmente una permanencia prolongada a bordo.

Las demoras en tierra pueden producirse por múltiples razones y forman parte de las eventualidades propias de la operación aérea. Las condiciones meteorológicas, la saturación de los aeropuertos, las instrucciones del control de tránsito aéreo o distintas circunstancias operativas pueden impedir temporalmente el despegue o el desembarque de una aeronave. La finalidad de esta iniciativa es establecer límites y condiciones mínimas para proteger a las personas cuando la espera se prolongue.

En los Estados Unidos de América, el Departamento de Transporte cuenta con una regulación específica para las demoras prolongadas en pista, conocidas como *tarmac delays*.¹ La autoridad estadounidense define estas situaciones como aquellas en las que una aeronave se encuentra en tierra esperando despegar o después de haber aterrizado y las personas pasajeras no tienen oportunidad de desembarcar.

¹ [Retrasos en asfalto | Departamento de Transporte de EE. UU.](#)

La regulación estadounidense establece que, en los aeropuertos de ese país, las aerolíneas deben brindar a las personas pasajeras la oportunidad de desembarcar antes de que una demora en tierra alcance tres horas en vuelos nacionales o cuatro horas en vuelos internacionales, salvo determinadas excepciones relacionadas con la seguridad, la protección de las personas o las instrucciones del control de tránsito aéreo.

Esta regulación no se limita a establecer un tiempo máximo. También obliga a las aerolíneas a proporcionar alimentos y agua potable durante las demoras prolongadas, mantener disponibles los servicios sanitarios y brindar atención médica cuando sea necesaria. Asimismo, contempla obligaciones de información sobre el estado de la demora.

La existencia de estas disposiciones demuestra que la permanencia prolongada dentro de una aeronave en tierra no constituye únicamente una cuestión operativa de las compañías aéreas. Por ello, resulta necesario establecer condiciones mínimas de atención y límites que permitan conciliar las necesidades de la operación aérea con sus derechos.

En México, la Ley de Aviación Civil reconoce diversos derechos de las personas pasajeras frente a retrasos y otras afectaciones al servicio. Sin embargo, no establece actualmente un límite específico respecto del tiempo durante el cual una persona puede permanecer dentro de una aeronave en tierra sin que se le permita desembarcar.

La presente iniciativa propone incorporar esta protección expresamente al artículo 47 Bis de la Ley de Aviación Civil. La reforma plantea que las personas concesionarias o permisionarias no podrán mantener a las personas pasajeras dentro de una aeronave en tierra, sin permitir su desembarque, por más de una hora en vuelos nacionales y de dos horas en vuelos internacionales.

La propia propuesta reconoce que existen circunstancias en las que permitir el desembarque puede resultar materialmente imposible o incluso poner en riesgo a las personas pasajeras. Por ello, se contemplan excepciones cuando existan razones de seguridad o cuando el control de tránsito aéreo determine que el desembarque no es posible.

Además, se propone que cuando la permanencia a bordo exceda de media hora las aerolíneas proporcionen, sin costo alguno, agua potable y refrigerios a las personas pasajeras.

Finalmente, cuando se excedan los plazos máximos establecidos, las personas pasajeras tendrán derecho a las compensaciones que establece la propia Ley de Aviación Civil.

Con esta reforma se pretende avanzar hacia un transporte aéreo en el que las necesidades operativas de las aerolíneas y los aeropuertos sean compatibles con la protección y el trato digno de las personas pasajeras.

CAMBIOS DE SALA O PUERTA DE ABORDAJE Y GARANTÍA DE TIEMPO MÍNIMO PARA EL TRASLADO DE LAS PERSONAS PASAJERAS

Llegar a tiempo al aeropuerto, documentar el equipaje, pasar los filtros de seguridad y presentarse en la sala o puerta indicada son responsabilidades que corresponden a las personas pasajeras. Sin embargo, en muchas ocasiones los aeropuertos y las aerolíneas realizan cambios en las salas o puertas de abordaje, lo que puede ocasionar que las personas no lleguen a tiempo a sus vuelos cuando estos cambios no son informados oportunamente o se realizan con poca anticipación.

Esta situación resulta especialmente problemática cuando la nueva puerta se encuentra alejada de la originalmente asignada y el tiempo disponible para trasladarse es insuficiente. En esos casos, una persona puede encontrarse dentro del aeropuerto, haber cumplido con los tiempos establecidos y, aun así, perder su vuelo por una modificación operativa ajena a su voluntad.

Si bien, los cambios de puerta forman parte de la operación cotidiana de los aeropuertos y pueden responder a distintas circunstancias operativas. El problema no es que éstos ocurran, sino que sean comunicados tardíamente o que entre el momento en que se informa a las personas pasajeras y el cierre del vuelo no exista tiempo suficiente para trasladarse hasta la nueva ubicación.

Esta situación adquiere especial relevancia en aeropuertos de grandes dimensiones, donde trasladarse de una sala a otra puede requerir recorrer distancias considerables. Para una persona adulta mayor, una persona con discapacidad o movilidad reducida, una familia que viaja con niñas o niños pequeños, o simplemente para quien debe desplazarse entre zonas alejadas de una terminal, un cambio informado con pocos minutos de anticipación puede hacer materialmente imposible llegar a la nueva puerta antes de que concluya el abordaje.

En estos casos existe una diferencia fundamental entre llegar tarde por una causa atribuible a la persona pasajera y perder un vuelo como consecuencia de una modificación operativa que le fue comunicada tardíamente. La ley no debe otorgar el mismo tratamiento a ambas situaciones.

La propia Ley de Aviación Civil reconoce actualmente la importancia del derecho a la información. Su artículo 47 Bis establece obligaciones para que las personas pasajeras sean informadas de manera rápida y expedita cuando existan cambios en el itinerario o cualquier otra circunstancia que pudiera afectar el servicio contratado. Este principio debe extenderse de manera expresa a uno de los momentos más sensibles del viaje: el proceso de abordaje.

La presente iniciativa busca que si la aerolínea o el aeropuerto modifican la puerta por la que una persona debe abordar su vuelo, deben informárselo oportunamente y proporcionarle un tiempo razonable para llegar a ella. Por ello, se propone establecer que cuando se modifique la sala o puerta de abordaje asignada, las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo, en coordinación con los responsables aeroportuarios, deberán comunicar inmediatamente el cambio por todos los medios físicos y electrónicos disponibles.

Pero informar no es suficiente si la información llega cuando materialmente ya no existe posibilidad de actuar. Por esa razón, la iniciativa incorpora una segunda garantía: entre la notificación del cambio y el cierre del vuelo deberán transcurrir cuando menos quince minutos, a efecto de que las personas pasajeras cuenten con un periodo mínimo para trasladarse a la nueva sala o puerta de abordaje.

Asimismo, se propone proteger a quien, habiendo cumplido con sus obligaciones como pasajero, pierda el vuelo debido a que el cambio no fue informado oportunamente o porque no se respetó el tiempo mínimo establecido por la Ley. En ese supuesto, la persona no podrá ser considerada como no presentada al vuelo y conservará los derechos que le correspondan.

La finalidad de la reforma no es impedir que los aeropuertos o las aerolíneas realicen los ajustes operativos necesarios. Los cambios de sala o puerta continuarán siendo posibles cuando las condiciones del servicio así lo requieran, lo que se busca es que las consecuencias de esas decisiones operativas no sean trasladadas injustamente a las personas pasajeras.

DERECHO DE LAS PERSONAS PASAJERAS A RECIBIR AGUA EMBOTELLADA A BORDO DE LA AERONAVE.

Viajar en avión implica permanecer durante un tiempo determinado en un espacio en el que las personas pasajeras dependen prácticamente por completo de los servicios que proporciona la aerolínea. Esta situación se vuelve particularmente evidente cuando un vuelo se retrasa después del abordaje y la aeronave permanece en tierra durante un periodo prolongado, o cuando, después de aterrizar, debe permanecer en pista o esperar la asignación de una posición para permitir el desembarque de las personas pasajeras, prolongando el tiempo originalmente previsto a bordo.

En esos momentos, algo tan sencillo como beber agua puede convertirse en una necesidad que la persona pasajera no puede satisfacer por sus propios medios. Una vez dentro de la aeronave no existe la posibilidad de acudir a un establecimiento, adquirir una bebida por otra vía o simplemente descender para conseguirla.

Esta situación puede presentarse incluso en vuelos originalmente previstos como trayectos cortos. Un retraso en pista, una demora en el despegue, condiciones meteorológicas adversas o cualquier otra circunstancia operacional pueden prolongar considerablemente la permanencia de las personas dentro de la aeronave. Es por eso que el acceso al agua embotellada no debería depender de la duración programada del vuelo ni considerarse únicamente como un servicio adicional sujeto a las políticas comerciales de cada aerolínea.

El agua constituye una necesidad básica. Cuando una persona pasajera ya se encuentra a bordo de una aeronave y, por las propias características del servicio, carece de alternativas razonables para obtenerla, resulta necesario garantizar que pueda solicitarla y recibirla sin costo alguno.

A ello debe añadirse que las medidas de seguridad aplicables al transporte aéreo establecen restricciones para introducir determinados líquidos a las zonas de seguridad de los aeropuertos y, posteriormente, a las aeronaves. En distintos sistemas aeroportuarios se establecen límites respecto de la cantidad y presentación de líquidos que pueden transportarse en el equipaje de mano. En la Unión Europea, por ejemplo, las reglas de seguridad aérea contemplan restricciones específicas para transportar líquidos, aerosoles y geles a través de los puntos de inspección, salvo determinadas excepciones.

El suministro de agua para embotellada durante el vuelo no debe analizarse únicamente desde una perspectiva comercial o como un servicio adicional susceptible de venta, sino como la satisfacción de una necesidad básica de las personas que se encuentran bajo las condiciones particulares propias del transporte aéreo.

La importancia del agua embotellada para los pasajeros dentro de las aeronaves ha sido reconocida también desde la perspectiva de la salud y la seguridad sanitaria internacional. La *Guía de Higiene y Saneamiento en la Aviación*, elaborada por la Organización Mundial de la Salud² y difundida por la Organización de Aviación Civil Internacional, identifica expresamente los sistemas de agua de las aeronaves y establece que las necesidades de almacenamiento de agua a bordo se encuentran relacionadas, entre otros elementos, con el número de personas ocupantes y con la duración del vuelo.

² <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/5ab28b98-a9d8-4668-8802-d0da9c95627b/content>

Asimismo, dicha guía reconoce la existencia de una cadena específica de suministro de agua que comprende la fuente de abastecimiento, el sistema aeroportuario, los mecanismos mediante los cuales el agua es transferida a la aeronave y, finalmente, el propio sistema de almacenamiento y distribución instalado dentro de ésta. Ello demuestra que el abastecimiento de agua para consumo humano forma parte de las condiciones ordinarias que deben considerarse en la operación de las aeronaves.

En los Estados Unidos de América existe la denominada *Aircraft Drinking Water Rule*³, cuyo propósito principal es garantizar que se proporcione agua segura, confiable y embotellada de las personas pasajeras y a las tripulaciones de las aeronaves. La regulación del agua utilizada en las aeronaves involucra a distintas autoridades federales y comprende tanto los sistemas de abastecimiento como las condiciones sanitarias y de mantenimiento del agua destinada al consumo humano.

Además, en el Congreso de los Estados Unidos se han presentado propuestas legislativas dirigidas específicamente a reconocer el acceso gratuito al agua potable a bordo. En 2019, la iniciativa denominada *Airline Passengers' Bill of Rights* propuso establecer que las compañías aéreas garantizaran que el agua para consumo estuviera disponible gratuitamente para las personas pasajeras dentro de las aeronaves. Si bien se trata de un antecedente legislativo y no de una disposición general vigente, resulta relevante porque refleja la discusión internacional sobre la necesidad de reconocer expresamente este servicio como parte de los derechos de las personas pasajeras.

En la Unión Europea, por su parte, la regulación de las operaciones en tierra establece obligaciones relacionadas con el abastecimiento de agua a las aeronaves y dispone que el agua destinada al consumo y otros usos personales debe encontrarse libre de sustancias químicas y microorganismos, además de estar sujeta a controles periódicos de calidad conforme a las autoridades sanitarias y los procedimientos del operador.

Estos antecedentes permiten advertir que el suministro de agua para consumo de los pasajeros no constituye un elemento ajeno a la operación aérea. Por el contrario, existen sistemas, procedimientos y estándares específicamente destinados a garantizar que las aeronaves cuenten con agua embotellada, apta para consumo humano.

En México, el artículo 47 Bis de la Ley de Aviación Civil reconoce diversos derechos de las personas pasajeras y establece obligaciones a cargo de los concesionarios y permisionarios. El desarrollo de estos derechos ha permitido avanzar hacia una

³ [Aircraft Drinking Water Rule | US EPA](#)

relación más equilibrada entre quienes prestan el servicio de transporte aéreo y quienes lo utilizan.

No obstante, actualmente dicho artículo no reconoce expresamente el derecho de una persona pasajera a solicitar y recibir gratuitamente agua embotellada para su consumo una vez que se encuentra a bordo de la aeronave.

La presente iniciativa busca subsanar esa ausencia para establecer que desde el momento en que la persona pasajera aborda la aeronave y hasta su desembarque pueda solicitar y recibir, sin costo alguno, agua para ingerir en cantidad suficiente.

La propuesta no establece que el agua deba proporcionarse en una presentación comercial determinada, ni obliga a entregar botellas individuales o productos específicos. El propósito es garantizar el acceso efectivo al agua, dejando a los concesionarios y permisionarios la posibilidad de determinar los mecanismos operativos adecuados para cumplir con esta obligación.

De esta manera, se busca alcanzar un equilibrio entre la protección efectiva de las personas pasajeras y las condiciones operativas propias del transporte aéreo, evitando imponer cargas innecesarias a los prestadores del servicio.

Con esta modificación se fortalece el catálogo de derechos de las personas usuarias del transporte aéreo en México y se avanza hacia un modelo en el que la prestación del servicio tenga como uno de sus principios fundamentales la protección y el trato digno de las personas pasajeras.

INFORMACIÓN A LAS PERSONAS PASAJERAS SOBRE RETRASOS Y CANCELACIONES DE VUELOS.

En los últimos años, el sistema aeroportuario mexicano ha experimentado una transformación significativa, el crecimiento sostenido del transporte aéreo, la incorporación de nueva infraestructura aeroportuaria y el incremento en el número de operaciones han fortalecido la conectividad nacional e internacional y contribuido al desarrollo económico, comercial y turístico del país. Sin embargo, esta evolución también ha incrementado la complejidad de las operaciones aeroportuarias y ha puesto de manifiesto nuevos desafíos para garantizar una prestación eficiente del servicio y una protección efectiva de los derechos de las personas pasajeras.

Las afectaciones derivadas de la falta de puntualidad no constituyen hechos aislados, de acuerdo con el Informe de Gestión Gubernamental del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, durante 2023 únicamente el 66 por ciento de los vuelos comerciales de pasajeros salió puntualmente, mientras que para 2024 se reportó un resultado preliminar de 75 por ciento, todavía inferior a la meta institucional de 84 por ciento. En términos generales, ello significa que durante 2023

aproximadamente uno de cada tres vuelos de salida no cumplió con el parámetro de puntualidad y que, aun con la mejora registrada en 2024, la proporción se mantuvo cercana a uno de cada cuatro vuelos.⁴

La problemática no se limita al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. El Programa Institucional 2025-2030 del Grupo Aeroportuario Turístico Mexicano reconoce que el crecimiento de la demanda ha superado la capacidad de algunos aeropuertos, particularmente en destinos turísticos consolidados, provocando congestión y retrasos que afectan directamente a las personas usuarias.

Las estadísticas de puntualidad de la Agencia Federal de Aviación Civil evidencian que los retrasos en los vuelos responden a múltiples causas y no exclusivamente a la actuación de las aerolíneas. Durante los primeros nueve meses de 2023, de las 251 mil 765 operaciones realizadas en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, únicamente el 67.7 por ciento se efectuó dentro de los parámetros de puntualidad, mientras que el 32.3 por ciento registró demoras de quince minutos o más. Del total de operaciones con retraso, la AFAC identificó 29 mil 12 demoras imputables a las aerolíneas y 52 mil 198 relacionadas con condiciones meteorológicas, terceros u otros eventos ocasionales.⁵

Este dato resulta particularmente relevante porque demuestra que una parte importante de las demoras tiene origen en factores distintos a la operación de las aerolíneas. En otras palabras, el retraso de un vuelo puede derivar de circunstancias relacionadas con la operación aeroportuaria, los servicios en tierra, la navegación aérea o diversos factores externos. Sin embargo, el marco jurídico vigente no distribuye de manera expresa las responsabilidades cuando la afectación tiene un origen distinto al del transportista aéreo.

La prestación del servicio de transporte aéreo constituye una actividad en la que intervienen diversos sujetos con responsabilidades claramente diferenciadas. Las aerolíneas son responsables de transportar a las personas pasajeras conforme a las condiciones contratadas; las personas concesionarias o asignatarias administran la infraestructura aeroportuaria y prestan los servicios aeroportuarios; los servicios de navegación aérea coordinan el tránsito de las aeronaves y diversas autoridades intervienen en los procedimientos de seguridad, migración, aduanas y sanidad. En consecuencia, el cumplimiento de los itinerarios depende de la actuación coordinada de todos estos actores y no exclusivamente del transportista aéreo.

La legislación mexicana ha avanzado de manera importante en el reconocimiento de los derechos de las personas pasajeras, las reformas incorporadas a la Ley de Aviación Civil fortalecieron el régimen de protección de los usuarios al establecer

⁴ [La Jornada - Más del 30 por ciento de los vuelos tuvieron retraso en AICM](#)

⁵ [La Jornada - Más del 30 por ciento de los vuelos tuvieron retraso en AICM](#)

obligaciones para las personas concesionarias, asignatarias y permisionarias del servicio de transporte aéreo en casos de retrasos, cancelaciones, sobreventa de vuelos y pérdida de equipaje, así como mecanismos de asistencia y compensación cuando la afectación sea atribuible a la aerolínea.

No obstante, la evolución de la operación aeroportuaria ha evidenciado un supuesto que la legislación aún no regula de manera expresa. La Ley de Aviación Civil establece las compensaciones cuando el retraso es imputable al transportista aéreo, la Ley de Aeropuertos no contiene disposición alguna que determine quién debe responder cuando la demora deriva de la administración, operación o infraestructura aeroportuaria, esta ausencia normativa genera un vacío legal que termina afectando directamente a las personas pasajeras.

Los retrasos pueden obedecer a deficiencias en la infraestructura aeroportuaria, en la prestación de los servicios aeroportuarios, en la gestión operativa del aeropuerto, en los servicios de navegación aérea o a otras circunstancias ajenas al transportista aéreo. Cuando alguno de estos supuestos se presenta, las personas pasajeras suelen desconocer la verdadera causa de la demora, en muchos casos reciben información genérica o insuficiente y, al solicitar la compensación prevista por la Ley de Aviación Civil, la aerolínea manifiesta que el retraso no le resulta imputable. Sin embargo, el ordenamiento jurídico vigente tampoco establece con claridad quién debe responder frente a las personas pasajeras cuando la afectación tiene su origen en la operación aeroportuaria.

Un ejemplo claro de lo anterior sucedió el pasado 9 de julio de 2026 en el vuelo AM0318 operado por Aeromexico de la Ciudad de México a Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y que tuvo un retraso de más de seis horas, siendo que además a los pasajeros los hicieron descender del avión y permanecieron sin aire acondicionado, con bebés, niños y adultos mayores soportando el calor, y sin agua. Otro más sucedió con el vuelo AM1053 también de Aeroméxico, procedente de Oaxaca y con destino a la Ciudad de México que fue desviado a Querétaro, y posteriormente cancelado tras más de 14 horas de espera⁶, sin que existiera compensación alguna.

Aun cuando la Agencia Federal de Aviación Civil genera información estadística sobre las causas generales de las demoras, ésta no forma parte de un mecanismo que permita a las personas pasajeras conocer, en cada caso concreto, el origen del retraso ni identificar con certeza al sujeto responsable para efectos del ejercicio de sus derechos. La falta de transparencia sobre las causas de las demoras genera incertidumbre y dificulta hacer efectivas las compensaciones previstas por la legislación.⁷

⁶ <https://emequis.com/investigaciones/aeromexico-deja-varados-a-pasajeros-en-queretaro-y-tras-14-horas-de-espera-cancela-vuelo-familia-con-bebe-que-requeria-medicamentos-tuvo-que-regresar-por-carretera/>

⁷ Demoras Índice de Puntualidad | Agencia Federal de Aviación Civil | Gobierno | gob.mx

La experiencia internacional confirma la importancia de contar con reglas claras en esta materia. El Reglamento (CE) No. 261/2004 del Parlamento Europeo⁸ y del Consejo estableció un régimen común de compensación y asistencia para las personas pasajeras frente a denegaciones de embarque, cancelaciones y grandes retrasos, distinguiendo entre aquellas circunstancias que son imputables a los operadores y las denominadas circunstancias extraordinarias que los eximen de responsabilidad.

La presente iniciativa pretende establecer que la responsabilidad debe determinarse a partir de la causa que origina la afectación y no presumirse automáticamente en perjuicio de uno solo de los participantes en la prestación del servicio.

Bajo esa lógica, esta propuesta parte de un principio básico del derecho: quien ocasiona el daño debe asumir las consecuencias jurídicas de su actuación, si el retraso es consecuencia de una decisión operativa, administrativa o comercial de la aerolínea, continuará aplicándose el régimen de compensaciones previsto en la Ley de Aviación Civil. En cambio, cuando la demora tenga su origen en actos, omisiones, deficiencias o fallas imputables a la administración, operación, infraestructura o prestación de los servicios aeroportuarios, la responsabilidad de cubrir las compensaciones corresponderá a la persona concesionaria, asignataria, operadora aeroportuaria o permisionaria del aeropuerto.

Asimismo, se incorpora expresamente el derecho de las personas pasajeras a recibir información clara, veraz, suficiente y oportuna sobre las causas del retraso o cancelación de su vuelo. La información constituye un elemento indispensable para el ejercicio de cualquier derecho, pues únicamente conociendo el origen de la afectación puede identificarse al sujeto responsable y exigirse el cumplimiento de las obligaciones previstas por la ley. En ese sentido, cuando las personas pasajeras ya se encuentren a bordo de la aeronave, el piloto tendrá la obligación de informar personalmente las causas del retraso y mantener actualizada la información mientras subsista la demora.

Para hacer efectivo ese derecho, se establece la obligación de informar oportunamente a las personas pasajeras las causas del retraso o cancelación del vuelo, así como de mantener actualizada dicha información durante el tiempo que subsista la afectación. Asimismo, la Publicación de Información Aeronáutica de México deberá contener un reporte de las causas que ocasionan los retrasos o cancelaciones de vuelos en los aeropuertos del país y demás información relevante, como los tiempos mínimos y máximos que imperan cuando ocurre un retraso. De igual forma, se fortalece la protección de las personas consumidoras al establecer que la Procuraduría Federal del Consumidor verificará de manera permanente el cumplimiento de estas obligaciones, mediante las visitas de verificación y demás atribuciones que le confiere la ley.

⁸ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:439cd3a7-fd3c-4da7-8bf4-b0f60600c1d6.0005.02/DOC_1&format=PDF

En ese sentido, la presente iniciativa busca dotar de mayor certeza jurídica al régimen de protección de las personas pasajeras, estableciendo una distribución clara de responsabilidades conforme al origen de la afectación, fortaleciendo el derecho a la información y garantizando que las personas usuarias conozcan oportunamente las causas de los retrasos o cancelaciones de sus vuelos y cuenten con mecanismos efectivos para exigir el cumplimiento de sus derechos. Con ello se fortalece la transparencia en la prestación del servicio público aeroportuario, se refuerzan las facultades de supervisión de la Procuraduría Federal del Consumidor y se contribuye a consolidar un sistema de protección de las personas pasajeras acorde con la realidad operativa del transporte aéreo en México.

DEVOLUCIÓN AUTOMÁTICA DE LA TARIFA DE USO DE AEROPUERTO POR EL NO USO DE UN BOLETO ADQUIRIDO.

El crecimiento del transporte aéreo en México ha traído consigo nuevos retos para la protección de los derechos de las personas consumidoras. Si bien durante los últimos años se han logrado avances importantes en la regulación de los derechos de las personas pasajeras, aún persisten vacíos legales que generan incertidumbre y colocan a los usuarios en una posición de desventaja frente a las empresas prestadoras del servicio.

En respuesta a esa evolución, el artículo 47 Bis de la Ley de Aviación Civil incorporó un catálogo de derechos mínimos para las personas pasajeras, entre los que destacan el derecho a recibir información veraz y oportuna sobre el servicio contratado; a obtener compensaciones por retrasos y cancelaciones imputables a la aerolínea; a la protección de su equipaje; a cancelar la compra del boleto dentro de las veinticuatro horas siguientes a su adquisición, así como a la devolución del precio del boleto en los supuestos previstos por la propia ley. No obstante, dicho catálogo aún presenta un vacío importante, pues no regula de manera expresa la devolución de la Tarifa de Uso de Aeropuerto cuando la persona pasajera no utiliza el vuelo contratado y, por ende, tampoco hace uso de los servicios aeroportuarios asociados al viaje.

La Tarifa de Uso de Aeropuerto corresponde al aeropuerto de origen y se integra al precio final del boleto que adquiere la persona pasajera. Su monto varía de un aeropuerto a otro, pues cada terminal determina la tarifa aplicable conforme al marco regulatorio vigente, razón por la cual este concepto aparece desglosado dentro del costo total del viaje. En otras palabras, la TUA no constituye una contraprestación por el transporte aéreo, sino por la utilización de la infraestructura y de los servicios aeroportuarios que permiten el embarque de las personas pasajeras.⁹

⁹ Reembolso de la TUA: ¿Cómo pedir una 'devolución' si perdiste o cancelas tu vuelo? – El Financiero

Precisamente por esa naturaleza, cuando la persona pasajera no aborda el vuelo y, en consecuencia, no hace uso de los servicios aeroportuarios asociados al viaje, desaparece el hecho que justifica el cobro de dicha contraprestación. Sin embargo, la legislación vigente no establece un procedimiento claro que garantice su restitución, lo que provoca que su devolución dependa de las políticas internas de cada aerolínea y, en muchos casos, de que la propia persona pasajera conozca ese derecho y realice el trámite correspondiente.

La Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA) tiene su origen en el proceso de modernización del sistema aeroportuario nacional iniciado durante la década de los noventa. Hasta entonces, la mayor parte de los aeropuertos mexicanos eran administrados directamente por el Gobierno Federal a través de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), por lo que los ingresos derivados de la operación aeroportuaria se concentraban bajo un esquema predominantemente público.

Con la expedición de la Ley de Aeropuertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995, se estableció un nuevo modelo para la administración y operación de los aeropuertos del país, basado en la participación de concesionarios y asignatarios encargados de prestar los servicios aeroportuarios. Este cambio permitió la conformación de los grupos aeroportuarios que actualmente operan la mayor parte de los aeropuertos nacionales, entre ellos los Grupos Aeroportuarios del Sureste (ASUR), del Pacífico (GAP), Centro Norte (OMA) y, posteriormente, otros administradores aeroportuarios.

A partir de este nuevo esquema, la Tarifa de Uso de Aeropuerto se consolidó como una de las principales fuentes de ingresos para financiar la operación, conservación, mantenimiento, ampliación y modernización de la infraestructura aeroportuaria. Se trata de una contraprestación que cubren las personas pasajeras por el uso de las instalaciones y servicios que hacen posible el embarque y desembarque de pasajeros, así como la utilización de áreas de espera, filtros de seguridad, plataformas y demás infraestructura necesaria para la prestación del servicio aeroportuario.

Su monto no es uniforme en todo el país. Cada aeropuerto determina las tarifas aplicables conforme al título de concesión, las bases de regulación tarifaria emitidas por la autoridad aeronáutica y los programas de inversión autorizados, razón por la cual la TUA varía significativamente entre una terminal aérea y otra. Asimismo, este concepto se incorpora al precio final del boleto de avión y es recaudado por las aerolíneas, quienes posteriormente lo enteran al administrador aeroportuario correspondiente.

Precisamente por su naturaleza jurídica, la TUA no constituye una contraprestación por el servicio de transporte aéreo, sino por el uso efectivo de la infraestructura y de los servicios aeroportuarios.

Durante los últimos años, la Tarifa de Uso de Aeropuerto ha registrado incrementos periódicos derivados del mecanismo de actualización autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como consecuencia, este concepto representa hoy una proporción cada vez más significativa del precio final del boleto de avión, especialmente en vuelos nacionales de bajo costo.

Evolución de la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA) en el AICM		
(Montos en dólares estadounidenses)		
Año	Nacional	Internacional
2021	24.50 USD	46.52 USD
2023	28.04 USD	53.24 USD
2024	28.95 USD	56.39 USD
2025	29.70 USD	56.39 USD
2026*	30.59 USD	58.09 USD

* A partir de abril de 2026.

Fuente: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). "Actualización anual de la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA) nacional e internacional 2024". Gobierno de México.

Disponible en: <https://www.gob.mx/aicm/articulos/actualizacion-anual-de-la-tarifa-de-uso-de-aeropuerto-tua-nacional-e-internacional-2024>

Como puede observarse, la TUA ha mantenido una tendencia creciente tanto para vuelos nacionales como internacionales. Mientras que en 2021 la tarifa nacional era de 24.50 dólares, para 2026 asciende a 30.59 dólares; por su parte, la tarifa internacional pasó de 46.52 a 58.09 dólares en el mismo periodo. Esta evolución demuestra que la TUA representa un componente cada vez más importante del precio del boleto de avión. Por ello, garantizar su devolución cuando la persona pasajera no hace uso de los servicios aeroportuarios cobra hoy una mayor relevancia, pues se trata de recursos que pueden representar una cantidad significativa para la economía de las familias mexicanas.

Actualmente, la Ley de Aviación Civil no establece un procedimiento para garantizar esa devolución. La legislación únicamente regula el derecho de cancelar el viaje dentro de las veinticuatro horas siguientes a la compra del boleto y las compensaciones derivadas de retrasos o cancelaciones imputables a la aerolínea. No contempla el supuesto de la persona pasajera que, por cualquier motivo, no utiliza el vuelo y, por ende, tampoco utiliza los servicios aeroportuarios.

Artículo 47 bis...

VIII . La persona pasajera puede solicitar la devolución de su boleto en caso de que decida no efectuar el viaje, siempre y cuando lo comunique a la persona concesionaria, asignataria o permisionaria en el lapso de veinticuatro horas contadas a partir de la hora de la compra del boleto. Pasado este plazo, la persona concesionaria, asignataria o permisionaria determinará las condiciones de la cancelación.

En la práctica, ello provoca que la devolución de la Tarifa de Uso de Aeropuerto dependa de las políticas de cada aerolínea. En algunos casos se exige que la persona pasajera presente una solicitud; en otros, el procedimiento resulta poco claro o implica realizar trámites que desincentivan la recuperación del recurso. Como consecuencia, muchas personas desconocen que pueden solicitar la devolución o simplemente dejan pasar esa posibilidad.¹⁰

Aerolínea	Política localizada	Implicaciones para la persona pasajera
Aeroméxico	No se localizó una regla pública específica para la devolución de la TUA en caso de no presentación. Su portal de reembolsos se refiere, en general, a boletos no usados y tarifas reembolsables.	La devolución no aparece como un procedimiento automático y claramente separado de las condiciones de la tarifa adquirida.
Volaris	Sí reconoce que, cuando el vuelo no fue abordado por causas no imputables a la aerolínea, puede solicitarse el reembolso de la TUA y otros derechos dentro de los 30 días siguientes.	La persona pasajera debe presentar una solicitud dentro del plazo establecido. La devolución no se realiza de manera automática.
Viva	No se localizó en las páginas oficiales revisadas una política pública específica y fácilmente identificable sobre devolución de la TUA por vuelo no abordado.	La ausencia de una regla visible obliga a la persona pasajera a consultar las condiciones de su reservación o gestionar el caso directamente con la aerolínea.

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la obligación del Estado de proteger a las personas consumidoras y garantizar relaciones de consumo equitativas. En el mismo sentido, la Ley Federal de Protección al Consumidor establece principios orientados a evitar prácticas que coloquen a las personas consumidoras en una situación de desventaja frente a los proveedores de bienes y servicios. Bajo esa lógica, mantener el cobro de una contraprestación correspondiente a servicios aeroportuarios que nunca fueron utilizados resulta contrario al principio de equidad que debe regir las relaciones de consumo.

¹⁰ [Cambios y cancelaciones voluntarias | Viva](#)
[¿Qué es la TUA y cuánto cuesta? | Volaris](#)
[Aeroméxico](#)

La presente iniciativa busca corregir esa situación mediante una regla clara, sencilla y acorde con las distintas modalidades de pago utilizadas en la adquisición de boletos de transporte aéreo. Para ello, reconoce expresamente el derecho de la persona pasajera a recuperar el importe correspondiente a la Tarifa de Uso de Aeropuerto cuando no haga uso del vuelo contratado y, en consecuencia, no utilice la infraestructura y los servicios aeroportuarios que justifican el cobro de dicha tarifa. Asimismo, establece mecanismos de devolución diferenciados, atendiendo al medio de pago empleado, con el propósito de garantizar el ejercicio efectivo de ese derecho de manera ágil, transparente y sin cargas administrativas innecesarias.

En ese sentido, cuando el boleto haya sido adquirido mediante tarjeta bancaria, transferencia electrónica o cualquier otro medio de pago electrónico, la devolución del importe correspondiente a la Tarifa de Uso de Aeropuerto deberá efectuarse de manera automática e inmediata al mismo medio de pago con el que se realizó la compra, sin necesidad de solicitud o trámite alguno por parte de la persona pasajera. Por su parte, cuando el boleto haya sido pagado en efectivo, el importe deberá permanecer de manera inmediata a disposición de la persona pasajera en el módulo de atención previsto en esta Ley, para que pueda ser entregado al momento en que ésta lo solicite.

Con esta reforma se establece un procedimiento uniforme que brinda certeza jurídica tanto a las personas pasajeras como a las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo, eliminando la discrecionalidad derivada de políticas internas que actualmente varían entre empresas. Al mismo tiempo, se fortalece la protección de los derechos de las personas consumidoras al garantizar la restitución de un cobro cuyo hecho generador no llegó a materializarse, pues la infraestructura y los servicios aeroportuarios nunca fueron utilizados.

ASIGNACIÓN DE ASIENTOS EN LA COMPRA DEL BOLETO DE AVIÓN Y PROHIBICIÓN DE LA SOBREVENTA DE BOLETOS.

Actualmente, es cada vez más común que, al adquirir un boleto de avión, la persona pasajera no reciba de manera inmediata la asignación de un asiento dentro de la aeronave. En diversos modelos comerciales, las aerolíneas reservan la asignación anticipada de asientos para quienes cubren un cargo adicional por ese concepto, mientras que el resto de las personas pasajeras debe esperar hasta el proceso de documentación o de check-in para conocer el lugar que ocupará durante el vuelo.

Lo anterior significa que una persona puede haber celebrado el contrato de transporte, liquidado el costo total del boleto y contar con una reservación confirmada, sin conocer un elemento esencial del servicio que ha contratado: el asiento desde el cual recibirá la prestación del transporte aéreo.

Si bien la comercialización de servicios complementarios constituye una práctica permitida dentro de la industria aeronáutica, la asignación inicial de un asiento no debe confundirse con el derecho de elegir libremente un lugar específico dentro de la aeronave. Son dos conceptos distintos. La selección voluntaria de un asiento preferente puede mantenerse como un servicio adicional sujeto al pago de una tarifa; sin embargo, ello no debería impedir que toda persona pasajera reciba, desde el momento de la compra del boleto, la asignación de un asiento específico sin costo adicional.

La Ley de Aviación Civil ha evolucionado de manera importante para fortalecer la protección de los derechos de las personas pasajeras. El artículo 47 Bis reconoce diversos derechos relacionados con la información sobre el servicio, la compensación por retrasos y cancelaciones, el transporte de equipaje, la devolución de contraprestaciones, el respeto a los segmentos subsecuentes del viaje y otros mecanismos destinados a garantizar una adecuada protección de las personas consumidoras del transporte aéreo.

No obstante, pese a la amplitud del catálogo de derechos previsto en dicho precepto, actualmente la legislación no reconoce expresamente el derecho de las personas pasajeras a recibir la asignación de un asiento desde el momento en que se confirma la compra del boleto. Esta omisión ha permitido que la asignación inicial del asiento quede sujeta a las políticas comerciales de cada aerolínea, generando diferencias en la prestación del servicio y un grado de incertidumbre que puede evitarse sin afectar el modelo de negocios de los prestadores del servicio.

Por otra parte, la propia Ley de Aviación Civil, en el quinto párrafo del artículo 49 reconoce la posibilidad de que las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias ofrezcan servicios adicionales o complementarios sujetos al pago de una contraprestación, siempre que éstos sean opcionales, sean informados de manera clara a la persona pasajera y no constituyan un requisito para la prestación del servicio principal de transporte aéreo.

Artículo 49 ...

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

Las personas permisionarias, asignatarias o concesionarias pueden ofrecer servicios adicionales al momento de la compra. Sin embargo, no pueden realizar cargos que condicionen la compra del boleto a la contratación obligatoria de servicios adicionales.

La ausencia de una asignación inmediata de asiento constituye un factor que incrementa la incertidumbre de las personas pasajeras respecto del servicio contratado. Si a ello se suma que la legislación vigente admite la expedición de boletos en exceso a la capacidad autorizada de la aeronave resulta evidente la necesidad de fortalecer el marco jurídico para garantizar que toda persona que adquiere un boleto tenga la certeza de contar con un asiento asignado y con la posibilidad efectiva de abordar el vuelo contratado.

Esta circunstancia puede advertirse en el régimen vigente de la propia Ley de Aviación Civil. En efecto, los artículos 52 y 52 Bis no prohíben la sobreventa de boletos, sino que regulan las consecuencias jurídicas derivadas de dicha práctica. En particular, el artículo 52 establece:

"Artículo 52. Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave y se tenga por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá..."

Por su parte, el artículo 52 Bis dispone:

"Artículo 52 Bis. En el caso de la denegación de embarque por expedición de boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, el concesionario o permisionario deberá solicitar voluntarios que renuncien al embarque a cambio de beneficios que acuerde directamente con el pasajero..."

Como puede observarse, el modelo vigente no prohíbe la sobreventa de boletos; por el contrario, parte del supuesto de que ésta puede ocurrir y se limita a regular las consecuencias jurídicas derivadas de la negativa de embarque, así como los mecanismos de compensación aplicables a las personas pasajeras afectadas.

Si bien las compensaciones económicas previstas en la Ley representan una medida de protección para las personas pasajeras afectadas, la tutela efectiva de sus derechos exige privilegiar la prevención del incumplimiento sobre la simple reparación de sus consecuencias. En otras palabras, resulta jurídicamente más adecuado impedir que una persona sea privada del servicio que legítimamente contrató, que limitarse a reconocerle una indemnización una vez consumada la afectación.

El transporte aéreo constituye un servicio de interés público cuya prestación debe desarrollarse bajo condiciones de certeza, seguridad y confianza. Cuando una persona adquiere un boleto, celebra un contrato de transporte respecto de un vuelo determinado y genera la expectativa legítima de ocupar un lugar en la aeronave correspondiente. Permitir la expedición de boletos por encima de la capacidad autorizada de la aeronave introduce un factor de incertidumbre incompatible con los

principios de buena fe contractual, transparencia y protección de las personas consumidoras que deben regir la prestación del servicio de transporte aéreo.

En ese sentido, la presente iniciativa propone distinguir entre el derecho de toda persona pasajera a contar con una asignación inicial de asiento y la posibilidad de contratar voluntariamente un servicio adicional para modificar dicha asignación. Esta distinción permite armonizar los derechos de las personas consumidoras con la libertad comercial de las aerolíneas. La asignación inicial del asiento pasa a formar parte del servicio básico contratado, mientras que la elección de un asiento específico continúa siendo un servicio complementario cuya contratación queda sujeta exclusivamente a la voluntad de la persona pasajera.

Por ello, se propone adicionar una fracción al artículo 47 Bis de la Ley de Aviación Civil, a efecto de reconocer expresamente el derecho de toda persona pasajera a recibir, desde el momento de la confirmación de la compra del boleto, la asignación de un asiento específico como parte del servicio de transporte aéreo contratado, sin costo adicional, preservando la facultad de las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias para ofrecer, de manera opcional, el cambio a otro asiento mediante el pago de la tarifa correspondiente.

De igual forma, la iniciativa propone incorporar una prohibición expresa para que las personas concesionarias, asignatarias y permisionarias del servicio público de transporte aéreo comercialicen, emitan, reserven o confirmen boletos en un número superior a la capacidad autorizada de la aeronave asignada para el vuelo correspondiente. Con ello, el marco jurídico deja de concebir la sobreventa como una práctica susceptible de ser compensada para reconocerla como una conducta contraria a la Ley, cuya realización genera responsabilidad administrativa.

En congruencia con ese nuevo modelo, también se actualiza el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil para establecer que los derechos y compensaciones previstos en favor de las personas pasajeras serán aplicables únicamente cuando, en contravención a la prohibición legal, una persona concesionaria, asignataria o permisionaria incurra en la práctica de sobreventa y niegue el embarque. Asimismo, se deroga el artículo 52 Bis, cuya regulación parte de la aceptación de dicha práctica mediante la búsqueda de personas voluntarias para renunciar al embarque.

Finalmente, se incorpora una nueva fracción al artículo 87 de la Ley, a fin de tipificar expresamente como infracción la comercialización, emisión, reservación o confirmación de boletos en un número superior a la capacidad autorizada de la aeronave asignada para el vuelo correspondiente, sancionándola con una multa de ocho mil a diez mil Unidades de Medida y Actualización por cada vuelo en que se actualice la infracción. Con ello, se busca que la sobreventa deje de ser una práctica económicamente conveniente para las aerolíneas y que el marco jurídico privilegie

el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales sobre la simple reparación de los daños ocasionados a las personas pasajeras.

CANCELACIÓN ANTICIPADA O MODIFICACIÓN DE ITINERARIO DE BOLETOS DE TRANSPORTE AÉREO.

Adquirir un boleto de avión con varios meses de anticipación para obtener una mejor tarifa es una práctica común entre quienes viajan por motivos de trabajo, vacaciones, estudios o para visitar a sus familiares. La compra anticipada permite acceder a precios más bajos y planificar con tiempo un viaje, razón por la cual millones de personas reservan sus vuelos mucho antes de la fecha de salida.

Sin embargo, precisamente por ese lapso que transcurre entre la compra del boleto y la realización del viaje, es frecuente que las circunstancias personales, familiares, laborales o económicas cambien. Una reunión puede cancelarse, una cita médica reprogramarse, una emergencia familiar surgir o, simplemente, la necesidad del viaje desaparecer.

Ante esa realidad, podría pensarse que la legislación protege a la persona pasajera permitiéndole cancelar el viaje con suficiente anticipación. No obstante, la Ley de Aviación Civil únicamente reconoce ese derecho durante las primeras veinticuatro horas posteriores a la compra del boleto, sin importar si el vuelo se realizará al día siguiente o seis meses después.

El artículo 47 Bis, fracción VIII, de la Ley de Aviación Civil establece que la persona pasajera puede solicitar la devolución de su boleto cuando decida no efectuar el viaje, siempre que lo comunique a la persona concesionaria, asignataria o permisionaria dentro de las veinticuatro horas siguientes a la compra. Transcurrido ese plazo, las condiciones de cancelación quedan sujetas a las políticas comerciales de la empresa transportista.

En consecuencia, una persona que adquirió un boleto con seis meses de anticipación o incluso semanas pierde ese derecho apenas veinticuatro horas después de haber realizado la compra, aun cuando falten varios meses para la prestación del servicio y la aerolínea cuente con tiempo suficiente para disponer nuevamente del asiento correspondiente.

Esta regulación provoca que el plazo legal para solicitar la devolución del boleto no guarde relación con la prestación del servicio de transporte aéreo, sino únicamente con el momento en que se celebró el contrato. Desde la perspectiva de la protección de las personas consumidoras, los mecanismos de desistimiento deben ser efectivos y útiles. Su finalidad consiste en otorgar un margen razonable para reconsiderar una decisión de consumo o enfrentar circunstancias sobrevenidas,

procurando al mismo tiempo no generar una afectación desproporcionada para el proveedor del servicio.

Aunado a ello, la legislación vigente tampoco reconoce el derecho de la persona pasajera a modificar voluntariamente la fecha, hora o itinerario del vuelo contratado. Actualmente, cualquier cambio depende exclusivamente de las políticas comerciales y condiciones generales de transporte establecidas por cada persona concesionaria, asignataria o permisionaria, lo que genera incertidumbre y una protección desigual para las personas consumidoras.

La presente iniciativa propone una solución distinta y más acorde con la realidad del mercado mexicano. En lugar de vincular el derecho de cancelación al momento en que se adquiere el boleto, propone relacionarlo con el momento en que efectivamente se prestará el servicio de transporte aéreo.

Así, la persona pasajera podrá solicitar la devolución de su boleto siempre que comunique su decisión con una anticipación mínima de **cuarenta y ocho horas** al vuelo contratado. Este plazo permite a la aerolínea reorganizar su operación, reasignar el asiento disponible e incluso volver a comercializarlo, reduciendo significativamente el riesgo de una afectación económica.

Asimismo, se propone reconocer el derecho de la persona pasajera a solicitar la modificación de la fecha, hora o itinerario del vuelo contratado hasta cuatro horas antes del mismo. En este supuesto, la modificación se realizará conforme a la tarifa vigente al momento de solicitar el cambio, de acuerdo con las condiciones generales de transporte de la persona concesionaria, asignataria o permisionaria. Con ello se establece un equilibrio entre la protección de los derechos de las personas pasajeras y la flexibilidad operativa que requiere el transporte aéreo.

La iniciativa no elimina la facultad de las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias para establecer condiciones de cancelación una vez vencido dicho plazo, ni modifica el modelo comercial de la industria aérea. Únicamente sustituye el punto de referencia para ejercer un derecho que ya reconoce la legislación, haciendo que éste resulte verdaderamente útil para las personas pasajeras y compatible con la operación de las aerolíneas.

Por ello, se propone reformar la fracción VIII del artículo 47 Bis de la Ley de Aviación Civil, a efecto de establecer que la persona pasajera podrá solicitar la devolución de su boleto cuando comunique su decisión de no efectuar el viaje con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas al vuelo contratado, fortaleciendo la protección de las personas consumidoras, otorgando mayor certeza jurídica y favoreciendo, al mismo tiempo, una operación más eficiente del transporte aéreo.

GARANTÍA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO.

El transporte aéreo constituye uno de los principales medios de movilidad del país. Tan sólo durante 2025, los aeropuertos mexicanos movilizaron más de 119 millones de personas pasajeras, lo que refleja la creciente importancia de este servicio para el desarrollo económico, el turismo, el comercio y la integración nacional. En este contexto, la continuidad y puntualidad de las operaciones aéreas adquieren una relevancia que trasciende el ámbito comercial, pues cualquier interrupción puede afectar simultáneamente a miles de personas usuarias y generar consecuencias económicas, laborales, familiares y sociales.

El contrato de transporte aéreo tiene por objeto principal garantizar el traslado de la persona pasajera desde un punto de origen hasta un destino determinado, en la fecha, hora y condiciones pactadas. La adquisición de un boleto no representa únicamente el pago por un espacio en una aeronave, sino la celebración de un acuerdo jurídico que genera derechos y obligaciones recíprocas entre las partes. En consecuencia, la prestación oportuna del servicio constituye el elemento esencial del contrato y debe ser reconocida expresamente por la legislación como un derecho de las personas pasajeras.

La realidad operativa demuestra que los retrasos y cancelaciones no constituyen hechos aislados. La Agencia Federal de Aviación Civil mantiene un monitoreo permanente de los índices de puntualidad, demoras y cancelaciones de vuelos comerciales, lo que evidencia que estas incidencias forman parte de la operación cotidiana del sistema aeronáutico. Incluso durante 2025, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México fue reconocido como uno de los aeropuertos más puntuales del mundo al registrar un índice de puntualidad de 86.55 por ciento; sin embargo, ello implica que aproximadamente uno de cada siete vuelos no operó dentro del estándar internacional de puntualidad, afectando diariamente a un número considerable de personas pasajeras.

Las consecuencias de estas interrupciones van mucho más allá de una simple modificación en el horario de salida. Un retraso o una cancelación puede traducirse en la pérdida de vuelos de conexión, reservaciones de hospedaje, compromisos laborales, citas médicas, eventos familiares y otros gastos extraordinarios que, en muchos casos, superan el costo del propio boleto. La magnitud de estas afectaciones también se refleja en la relación entre usuarios y prestadores del servicio. De acuerdo con información de la Procuraduría Federal del Consumidor obtenida mediante mecanismos de transparencia, entre enero de 2024 y agosto de 2025 se presentaron 3,921 quejas contra aerolíneas en México, relacionadas principalmente con retrasos prolongados, cancelaciones imprevistas, modificaciones de itinerarios y problemas en la devolución de recursos, lo que confirma que estas situaciones constituyen una problemática recurrente.

No obstante, el marco jurídico vigente concentra su atención principalmente en las consecuencias del incumplimiento, regulando las compensaciones, indemnizaciones y medidas de asistencia cuando el vuelo se retrasa o cancela. Si bien estos mecanismos resultan indispensables para la protección de las personas pasajeras, la legislación no reconoce expresamente que la prestación del servicio en la fecha y hora contratadas constituye la obligación principal del prestador del servicio y, correlativamente, un derecho de la persona usuaria.

Reconocer expresamente este derecho fortalece la seguridad jurídica de la relación contractual y proporciona un parámetro claro para determinar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de transporte. Asimismo, permite que las medidas de compensación, indemnización y demás mecanismos de protección previstos en la Ley se apliquen con mayor certeza, atendiendo a la causa que origine la suspensión o cancelación del vuelo y favoreciendo un régimen de responsabilidades más transparente, equitativo y congruente con la participación de los distintos actores que intervienen en la operación aeronáutica.

Por ello, la presente iniciativa propone incorporar al catálogo de derechos de las personas pasajeras el derecho a que el servicio de transporte aéreo contratado se preste en la fecha y hora programadas. Con esta reforma se fortalece el principio de certeza contractual, se consolida la protección jurídica de las personas usuarias y se establece una base normativa clara para la aplicación de las medidas de compensación, indemnización y demás mecanismos previstos en la Ley cuando el servicio no pueda prestarse conforme a lo contratado.

En este sentido, la propuesta de reforma quedaría como se muestra a continuación:

LEY DE AVIACIÓN CIVIL	
TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
Artículo 6 Bis. ... I. a XLVIII. ... XLIX. Revisar y aprobar previamente el contenido de la Publicación de Información Aeronáutica de México; XLIX Bis. a LI. ...	Artículo 6 Bis. ... I. a XLVIII. ... XLIX. Revisar y aprobar previamente el contenido de la Publicación de Información Aeronáutica de México, que deberá contener un reporte de las causas que ocasionan los retrasos o cancelaciones de vuelos en los aeropuertos del país y demás información relevante como los tiempos mínimos y máximos que imperan cuando ocurre un retraso. XLIX Bis. a LI. ...
Artículo 47 Bis. I. a X. ... Sin correlativo	Artículo 47 Bis. ... I a la II ... III

	Las personas concesionarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo, así como los concesionarios, asignatarios o administradores aeroportuarios, deberán garantizar que la información relativa al estado de los vuelos, incluyendo horarios, salas o puertas de abordaje, retrasos, cancelaciones, cambios de itinerario y cualquier otra modificación relevante, sea uniforme, sincronizada y permanentemente actualizada en las pantallas informativas de los aeropuertos, aplicaciones móviles y demás medios físicos o electrónicos que utilicen para informar a las personas pasajeras, a fin de que éstas cuenten con información clara, veraz y oportuna que les permita conocer cualquier ajuste o cambio que pudiera afectar el servicio contratado. Cuando el incumplimiento de esta obligación genere información contradictoria o desactualizada que provoque que la persona pasajera pierda un vuelo, una conexión o cualquier otra prestación relacionada con el servicio contratado, tanto la persona concesionaria o permisionaria del servicio de transporte aéreo como el concesionario, asignatario o administrador aeroportuario serán responsables frente a la persona pasajera por los daños y perjuicios que se ocasionen. IV. En el caso de que la persona pasajera haya adquirido boletos de ida y vuelta o con conexión, puede disponer de ellos para cada segmento particular; las personas concesionarias, asignatarias y permisionarias no pueden negarle el embarque a un vuelo por no haber utilizado alguno de los segmentos del trayecto total. Para garantizar el cumplimiento de lo anterior, las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias deberán respetar la vigencia de los segmentos subsecuentes contratados por la persona pasajera, con independencia de que ésta haya utilizado o no alguno de los segmentos previos del trayecto, los cuales no podrán ser cancelados salvo manifestación expresa de la persona pasajera respecto de su intención de no utilizarlos. V a la VII ... VIII La persona pasajera puede solicitar la devolución de su boleto en caso de que decida no efectuar el viaje, siempre y cuando lo comunique a la persona concesionaria, asignataria o permisionaria con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas al vuelo contratado. Asimismo, podrá solicitar, la modificación de la fecha, hora o itinerario del vuelo contratado hasta cuatro horas antes del mismo. En este supuesto, la persona concesionaria, asignataria o permisionaria únicamente podrá cobrar la diferencia tarifaria vigente que, en su caso, exista entre el boleto originalmente adquirido y el nuevo servicio contratado. Pasado estos plazos para la cancelación o modificación, la persona concesionaria, asignataria o permisionaria determinará las condiciones de la cancelación. IX a X... XI. La persona pasajera tiene derecho a la devolución del importe de la tarifa de uso de aeropuerto que se cobra al adquirir un boleto, cuando no haga uso del
--	--

	vuelo y, en consecuencia, de los servicios aeroportuarios. Cuando el pago del boleto se hubiere realizado mediante tarjeta bancaria, transferencia electrónica o cualquier otro medio de pago electrónico, la devolución deberá efectuarse de manera automática e inmediata al mismo medio de pago, sin necesidad de solicitud o trámite adicional por parte de la persona pasajera. Cuando el pago se hubiere realizado en efectivo, el importe deberá quedar de manera inmediata a disposición de la persona pasajera en el módulo de atención previsto en el artículo 47 Bis 2 de esta Ley, para su entrega cuando ésta lo solicite. XII. La persona pasajera tiene derecho a recibir información clara, veraz, oportuna y suficiente sobre las causas de cualquier retraso o cancelación del vuelo. La persona concesionaria, asignataria o permisionaria del servicio de transporte aéreo deberá informar a la persona pasajera las causas del retraso o cancelación, precisando si éste obedece a causas atribuibles a la proveedora del servicio, a la administración, operación, infraestructura o prestación de los servicios aeroportuarios, a los servicios de navegación aérea, a condiciones meteorológicas, a casos fortuitos, fuerza mayor o a cualquier otra circunstancia que afecte la operación del vuelo. La información deberá proporcionarse desde que se tenga conocimiento del retraso, mantenerse actualizada durante su duración y señalar, cuando sea posible, el tiempo estimado para la salida del vuelo. Cuando las personas pasajeras se encuentren a bordo de la aeronave y el vuelo presente un retraso, el piloto al mando deberá informar personalmente las causas que lo originan, así como comunicar cualquier actualización relevante mientras subsista la demora. Cuando el retraso o cancelación del vuelo sea imputable a la administración, operación, infraestructura o prestación de los servicios aeroportuarios, la obligación de cubrir las compensaciones previstas en las fracciones V y VI del presente artículo corresponderá a la persona concesionaria, asignataria, operadora aeroportuaria o permisionaria del aeropuerto. Las compensaciones se cubrirán de forma inmediata por la persona concesionaria, asignataria o permisionaria del servicio de transporte aéreo. XIII. La persona pasajera tiene derecho a que, una vez abordada la aeronave y hasta su desembarque, se le proporcione, sin costo alguno, agua embotellada. XIV. Cuando se modifique la sala o puerta de abordaje asignada a un vuelo, las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo, en coordinación con los concesionarios, asignatarios o administradores aeroportuarios, deberán informar de manera inmediata dicho cambio a las personas pasajeras por todos los medios físicos y electrónicos disponibles. Asimismo, deberán garantizar que entre la notificación del cambio y el
--	---

	cierre del vuelo transcurra un plazo no menor de quince minutos, a efecto de que las personas pasajeras puedan trasladarse a la nueva sala o puerta de abordaje. Cuando una persona pasajera pierda el vuelo como consecuencia de un cambio de sala o puerta de abordaje que no haya sido informado oportunamente o respecto del cual no se haya respetado el plazo mínimo previsto en esta fracción, no podrá considerarse como no presentada al vuelo y conservará los derechos previstos en esta Ley. XV. Las personas concesionarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo no podrán mantener a las personas pasajeras a bordo de una aeronave en tierra, sin permitir su desembarque, por un periodo mayor a una hora en vuelos nacionales o de dos horas en vuelos internacionales, salvo por razones de seguridad o cuando el control de tránsito aéreo determine que ello no es posible. Cuando la permanencia de las personas pasajeras a bordo exceda de media hora las personas concesionarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo deberán proporcionar, sin costo alguno, agua embotellada y refrigerios. Concluido el plazo máximo previsto en el párrafo anterior, deberán permitir el desembarque inmediato de las personas pasajeras, quienes tendrán derecho a las compensaciones previstas en las fracciones V y VI del presente artículo. XVI Recibir, desde el momento de la confirmación de la compra del boleto, la asignación de un asiento específico dentro de la aeronave, sin costo adicional. La persona concesionaria, asignataria o permisionaria podrá ofrecer, de manera opcional, el cambio a otros asientos mediante el pago de la tarifa correspondiente, siempre que ello no condicione la prestación del servicio de transporte contratado. XVII. Las personas pasajeras tienen derecho a que el servicio de transporte aéreo contratado se preste en la fecha y hora programadas. En caso de suspensión o cancelación del vuelo, tendrán derecho a las compensaciones, indemnizaciones y demás derechos previstos en la fracción VII del presente artículo y en las demás disposiciones aplicables de esta Ley, atendiendo a la causa que las origine
Sin correlativo	Artículo 51 bis. Queda prohibido a las personas concesionarias, asignatarias y permisionarias del servicio público de transporte aéreo comercializar, emitir, reservar o confirmar boletos en un número superior a la capacidad autorizada de la aeronave asignada para el vuelo correspondiente. La comercialización, emisión, reservación o confirmación de boletos en contravención a lo dispuesto en el presente artículo constituye una infracción grave a la presente Ley y será sancionada en los términos previstos en este ordenamiento.

	Será nula cualquier política comercial, condición general de transporte o cláusula contractual que autorice o permita la práctica de sobreventa.
Artículo 52. Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave y se tenga por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá: - Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje; - Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o - Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque. En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.	Artículo 52. Cuando, en contravención a lo dispuesto en el artículo anterior, una persona concesionaria, asignataria o permisionaria niegue el embarque a una persona pasajera por haber incurrido en la práctica de sobreventa de boletos, ésta tendrá derecho, a su elección, a: - Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje; - Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o - Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque. En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje. La aceptación por parte de la persona pasajera de cualquiera de las opciones previstas en el presente artículo no eximirá a la persona concesionaria, asignataria o permisionaria de las responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 51 Bis de esta Ley.
Artículo 52 Bis. En el caso de la denegación de embarque por expedición de boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, el concesionario o permisionario deberá solicitar voluntarios que renuncien al embarque a cambio de beneficios que acuerde directamente con el pasajero, los cuales no podrán ser inferiores a las opciones establecidas en el artículo anterior. Tendrán prioridad para abordar en sustitución de los voluntarios a que refiere el presente artículo, las personas con alguna discapacidad, las personas adultas mayores, los menores no acompañados y las mujeres embarazadas.	Artículo 52 Bis.- Derogado
Artículo 87. Se les impondrán a las personas concesionarias, asignatarias, operadoras aéreas y permisionarias de servicio al público de transporte aéreo las siguientes sanciones por: I a la XIX ...	Artículo 87. Se les impondrán a las personas concesionarias, asignatarias, operadoras aéreas y permisionarias de servicio al público de transporte aéreo las siguientes sanciones por: I a la XIX ... XX. Comercializar, emitir, reservar o confirmar boletos en un número superior a la capacidad autorizada de la aeronave asignada para el vuelo correspondiente,

	multa de ocho mil a diez mil Unidades de Medida y Actualización por cada vuelo en que se actualice la infracción.
LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	
ARTÍCULO 65 TER.- Sin perjuicio de los derechos de los pasajeros establecidos en la Ley de Aviación Civil y en el contrato de transporte de pasajeros a que se refiere dicha ley, los permisionarios o concesionarios en su calidad de proveedores, deberán publicar a través de medios electrónicos o físicos, en el área de abordaje y en los módulos de atención al pasajero las causas o razones por las que los vuelos se vean demorados y poner a disposición de los consumidores toda la información relativa para la presentación de quejas o denuncias, en cada una de las terminales en donde operen, de conformidad con los lineamientos que establezca la Procuraduría.	ARTÍCULO 65 TER.- Sin perjuicio de los derechos de las personas pasajeras establecidos en la Ley de Aviación Civil y en el contrato de transporte de pasajeros a que se refiere dicha ley, los permisionarios o concesionarios, en su calidad de proveedores, deberán publicar a través de medios electrónicos o físicos, en las áreas de abordaje y en los módulos de atención a las personas pasajeras, las causas o razones específicas por las que los vuelos se vean demorados o cancelados, así como poner a disposición de las personas consumidoras toda la información necesaria para la presentación de quejas o denuncias, en cada una de las terminales en donde operen, de conformidad con los lineamientos que establezca la Procuraduría. La Procuraduría deberá verificar de manera permanente el cumplimiento de las obligaciones previstas en el presente artículo y, en el ámbito de sus atribuciones, practicar las visitas de verificación e imponer las medidas y sanciones que correspondan conforme a esta Ley.
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 treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la Agencia Federal de Aviación Civil deberá realizar las adecuaciones a las disposiciones técnico-administrativas y reglamentarias que resulten necesarias para el cumplimiento del presente Decreto. Tercero. La Agencia Federal de Aviación Civil deberá emitir o adecuar las disposiciones administrativas necesarias para la correcta aplicación y cumplimiento del presente Decreto dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Cuarto. Las personas concesionarias o asignatarias de aeropuertos deberán adecuar sus procedimientos de atención, información y compensación a las personas pasajeras dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto. Quinto. Las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo deberán adecuar sus procedimientos operativos, protocolos de atención a las personas pasajeras y demás instrumentos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Sexto. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto, las personas concesionarias, asignatarias y permisionarias del servicio de transporte aéreo deberán realizar las adecuaciones necesarias a sus sistemas de comercialización, reservación y emisión de boletos para garantizar la asignación de un asiento específico desde el

	momento de la confirmación de la compra, en términos de lo dispuesto por el artículo 47 Bis de la Ley de Aviación Civil.
--	--

En atención a lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de la honorable Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL Y DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS PERSONAS PASAJERAS.

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma la fracción XLIX del artículo 6 Bis; las fracciones III, IV y VIII del artículo 47 Bis; el artículo 52 y la fracción XX del artículo 87; se adicionan las fracciones XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVII al artículo 47 Bis y el artículo 51 Bis; y se deroga el artículo 52 Bis de la Ley de Aviación Civil, para quedar como sigue:

Artículo 6 Bis. ...

I. a XLVIII. ...

XLIX. Revisar y aprobar previamente el contenido de la Publicación de Información Aeronáutica de México, **que deberá contener un reporte de las causas que ocasionan los retrasos o cancelaciones de vuelos en los aeropuertos del país y demás información relevante como los tiempos mínimos y máximos que imperan cuando ocurre un retraso.**

Artículo 47 Bis. ...

I a la II ...

III ...

...

...

Las personas concesionarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo, así como los concesionarios, asignatarios o administradores aeroportuarios, deberán garantizar que la información relativa al estado de los vuelos, incluyendo horarios, salas o puertas de abordaje, retrasos, cancelaciones, cambios de itinerario y cualquier otra modificación relevante, sea uniforme, sincronizada y permanentemente actualizada en las pantallas informativas de los aeropuertos, aplicaciones móviles y demás medios físicos

o electrónicos que utilicen para informar a las personas pasajeras, a fin de que éstas cuenten con información clara, veraz y oportuna que les permita conocer cualquier ajuste o cambio que pudiera afectar el servicio contratado.

Cuando el incumplimiento de esta obligación genere información contradictoria o desactualizada que provoque que la persona pasajera pierda un vuelo, una conexión o cualquier otra prestación relacionada con el servicio contratado, tanto la persona concesionaria o permisionaria del servicio de transporte aéreo como el concesionario, asignatario o administrador aeroportuario serán responsables frente a la persona pasajera por los daños y perjuicios que se ocasionen.

IV. En el caso de que la persona pasajera haya adquirido boletos de ida y vuelta o con conexión, puede disponer de ellos para cada segmento particular; las personas concesionarias, asignatarias y permisionarias no pueden negarle el embarque a un vuelo por no haber utilizado alguno de los segmentos del trayecto total.

Para garantizar el cumplimiento de lo anterior, las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias deberán respetar la vigencia de los segmentos subsecuentes contratados por la persona pasajera, con independencia de que ésta haya utilizado o no alguno de los segmentos previos del trayecto, los cuales no podrán ser cancelados salvo manifestación expresa de la persona pasajera respecto de su intención de no utilizarlos.

V a la VII ...

VIII. La persona pasajera puede solicitar la devolución de su boleto en caso de que decida no efectuar el viaje, siempre y cuando lo comunique a la persona concesionaria, asignataria o permisionaria **con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas al vuelo contratado. Asimismo, podrá solicitar, la modificación de la fecha, hora o itinerario del vuelo contratado hasta cuatro horas antes del mismo. En este supuesto, la persona concesionaria, asignataria o permisionaria únicamente podrá cobrar la diferencia tarifaria vigente que, en su caso, exista entre el boleto originalmente adquirido y el nuevo servicio contratado. Pasado estos plazos para la cancelación o modificación, la persona concesionaria, asignataria o permisionaria determinará las condiciones de la cancelación.**

IX a X...

XI. La persona pasajera tiene derecho a la devolución del importe de la tarifa de uso de aeropuerto que se cobra al adquirir un boleto, cuando no haga uso del vuelo y, en consecuencia, de los servicios aeroportuarios.

Cuando el pago del boleto se hubiere realizado mediante tarjeta bancaria, transferencia electrónica o cualquier otro medio de pago electrónico, la devolución deberá efectuarse de manera automática e inmediata al mismo medio de pago, sin necesidad de solicitud o trámite adicional por parte de la persona pasajera.

Cuando el pago se hubiere realizado en efectivo, el importe deberá quedar de manera inmediata a disposición de la persona pasajera en el módulo de atención previsto en el artículo 47 Bis 2 de esta Ley, para su entrega cuando ésta lo solicite.

XII. La persona pasajera tiene derecho a recibir información clara, veraz, oportuna y suficiente sobre las causas de cualquier retraso o cancelación del vuelo. La persona concesionaria, asignataria o permisionaria del servicio de transporte aéreo deberá informar a la persona pasajera las causas del retraso o cancelación, precisando si éste obedece a causas atribuibles a la proveedora del servicio, a la administración, operación, infraestructura o prestación de los servicios aeroportuarios, a los servicios de navegación aérea, a condiciones meteorológicas, a casos fortuitos, fuerza mayor o a cualquier otra circunstancia que afecte la operación del vuelo.

La información deberá proporcionarse desde que se tenga conocimiento del retraso, mantenerse actualizada durante su duración y señalar, cuando sea posible, el tiempo estimado para la salida del vuelo.

Cuando las personas pasajeras se encuentren a bordo de la aeronave y el vuelo presente un retraso, el piloto al mando deberá informar personalmente las causas que lo originan, así como comunicar cualquier actualización relevante mientras subsista la demora.

Cuando el retraso o cancelación del vuelo sea imputable a la administración, operación, infraestructura o prestación de los servicios aeroportuarios, la obligación de cubrir las compensaciones previstas en las fracciones V y VI del presente artículo corresponderá a la persona concesionaria, asignataria, operadora aeroportuaria o permisionaria del aeropuerto. Las compensaciones se cubrirán de forma inmediata por la persona concesionaria, asignataria o permisionaria del servicio de transporte aéreo.

XIII. La persona pasajera tiene derecho a que, una vez abordada la aeronave y hasta su desembarque, se le proporcione, sin costo alguno, agua embotellada.

XIV. Cuando se modifique la sala o puerta de abordaje asignada a un vuelo, las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo, en coordinación con los concesionarios, asignatarios o

administradores aeroportuarios, deberán informar de manera inmediata dicho cambio a las personas pasajeras por todos los medios físicos y electrónicos disponibles. Asimismo, deberán garantizar que entre la notificación del cambio y el cierre del vuelo transcurra un plazo no menor de quince minutos, a efecto de que las personas pasajeras puedan trasladarse a la nueva sala o puerta de abordaje.

Cuando una persona pasajera pierda el vuelo como consecuencia de un cambio de sala o puerta de abordaje que no haya sido informado oportunamente o respecto del cual no se haya respetado el plazo mínimo previsto en esta fracción, no podrá considerarse como no presentada al vuelo y conservará los derechos previstos en esta Ley.

XV. Las personas concesionarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo no podrán mantener a las personas pasajeras a bordo de una aeronave en tierra, sin permitir su desembarque, por un periodo mayor a una hora en vuelos nacionales o de dos horas en vuelos internacionales, salvo por razones de seguridad o cuando el control de tránsito aéreo determine que ello no es posible.

Cuando la permanencia de las personas pasajeras a bordo exceda de media hora las personas concesionarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo deberán proporcionar, sin costo alguno, agua embotellada y refrigerios. Concluido el plazo máximo previsto en el párrafo anterior, deberán permitir el desembarque inmediato de las personas pasajeras, quienes tendrán derecho a las compensaciones previstas en las fracciones V y VI del presente artículo.

XVI Recibir, desde el momento de la confirmación de la compra del boleto, la asignación de un asiento específico dentro de la aeronave, sin costo adicional. La persona concesionaria, asignataria o permisionaria podrá ofrecer, de manera opcional, el cambio a otros asientos mediante el pago de la tarifa correspondiente, siempre que ello no condicione la prestación del servicio de transporte contratado.

XVII. Las personas pasajeras tienen derecho a que el servicio de transporte aéreo contratado se preste en la fecha y hora programadas. En caso de suspensión o cancelación del vuelo, tendrán derecho a las compensaciones, indemnizaciones y demás derechos previstos en la fracción VII del presente artículo y en las demás disposiciones aplicables de esta Ley, atendiendo a la causa que las origine

Artículo 51 bis. Queda prohibido a las personas concesionarias, asignatarias y permisionarias del servicio público de transporte aéreo comercializar, emitir,

reservar o confirmar boletos en un número superior a la capacidad autorizada de la aeronave asignada para el vuelo correspondiente.

La comercialización, emisión, reservación o confirmación de boletos en contravención a lo dispuesto en el presente artículo constituye una infracción grave a la presente Ley y será sancionada en los términos previstos en este ordenamiento.

Será nula cualquier política comercial, condición general de transporte o cláusula contractual que autorice o permita la práctica de sobreventa.

Artículo 52. Cuando, en contravención a lo dispuesto en el artículo anterior, una persona concesionaria, asignataria o permisionaria niegue el embarque a una persona pasajera por haber incurrido en la práctica de sobreventa de boletos, ésta tendrá derecho, a su elección, a:

- I. Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;
- II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o
- III. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque.

En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

La aceptación por parte de la persona pasajera de cualquiera de las opciones previstas en el presente artículo no eximirá a la persona concesionaria, asignataria o permisionaria de las responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 51 Bis de esta Ley.

Artículo 52 Bis.- Derogado

Artículo 87. Se les impondrán a las personas concesionarias, asignatarias, operadoras aéreas y permisionarias de servicio al público de transporte aéreo las siguientes sanciones por:

I a la XIX ...

XX. Comercializar, emitir, reservar o confirmar boletos en un número superior a la capacidad autorizada de la aeronave asignada para el vuelo correspondiente, multa de ocho mil a diez mil Unidades de Medida y Actualización por cada vuelo en que se actualice la infracción.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el artículo 65 Ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 65 TER.- Sin perjuicio de los derechos de las personas pasajeras establecidos en la Ley de Aviación Civil y en el contrato de transporte de pasajeros a que se refiere dicha ley, los permisionarios o concesionarios, en su calidad de proveedores, deberán publicar a través de medios electrónicos o físicos, en las áreas de abordaje y en los módulos de atención a las personas pasajeras, las causas o razones **específicas** por las que los vuelos se vean demorados o **cancelados**, así como poner a disposición de las personas consumidoras toda la información necesaria para la presentación de quejas o denuncias, en cada una de las terminales en donde operen, de conformidad con los lineamientos que establezca la Procuraduría.

La Procuraduría deberá verificar de manera permanente el cumplimiento de las obligaciones previstas en el presente artículo y, en el ámbito de sus atribuciones, practicar las visitas de verificación e imponer las medidas y sanciones que correspondan conforme a esta Ley.

Transitorios

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

Segundo. La Agencia Federal de Aviación Civil deberá emitir o adecuar las disposiciones administrativas necesarias para la correcta aplicación y cumplimiento del presente Decreto dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

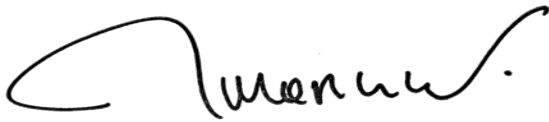
Tercero. Las personas concesionarias o asignatarias de aeropuertos deberán adecuar sus procedimientos de atención, información y compensación a las

personas pasajeras dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto.

Cuarto. Las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo deberán adecuar sus procedimientos operativos, protocolos de atención a las personas pasajeras y demás instrumentos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Quinto. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto, las personas concesionarias, asignatarias y permisionarias del servicio de transporte aéreo deberán realizar las adecuaciones necesarias a sus sistemas de comercialización, reservación y emisión de boletos para garantizar la asignación de un asiento específico desde el momento de la confirmación de la compra, en términos de lo dispuesto por el artículo 47 Bis de la Ley de Aviación Civil.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente a 21 de agosto del 2026.



DIP. RUBÉN I. MOREIRA VALDEZ

SEN. CAROLINA VIGGIANO AUSTRIA

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 Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

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