

CONTENIDO

Iniciativas

- 2 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Nacionalidad, a cargo de la diputada Marilyn Gómez Pozos, del Grupo Parlamentario de Morena
- 23 Que adiciona un artículo 59 a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, a cargo del diputado Mario Miguel Carrillo Cubillas, del Grupo Parlamentario de Morena
- 57 Que reforma y adiciona el artículo 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, en materia de transparencia y trazabilidad de los tabuladores de honorarios médicos, a cargo de la diputada Giselle Yunueen Arellano Ávila, del Grupo Parlamentario de Morena
- 93 Que reforma y adiciona el artículo 30 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de protección de la función natural de las dunas costeras, a cargo de la diputada Giselle Yunueen Arellano Ávila, del Grupo Parlamentario de Morena
- 133 Que reforma los artículos 282 y 289 del Código Penal Federal, en materia de persecución de oficio de delitos cometidos contra personal de salud, a cargo de la diputada Giselle Yunueen Arellano Ávila, del Grupo Parlamentario de Morena
- 161 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en materia de acceso de las personas trabajadoras a servicios de salud mental y protección de la confidencialidad de su información, a cargo del diputado Antonio Lorenzo Castro Villarreal, del Grupo Parlamentario de Morena

Anexo II-1-2

Martes 6 de octubre

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE NACIONALIDAD, A CARGO DE LA DIPUTADA MERILYN GÓMEZ POZOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

La que suscribe, diputada **Merilyn Gómez Pozos** del Grupo Parlamentario del Partido Morena integrante de la LXVI Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona **DE LA LEY DE NACIONALIDAD**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La nacionalidad expresa el vínculo jurídico y político fundamental entre la persona y el Estado; la Constitución reconoce la mexicana por nacimiento y protege el derecho de conservarla aun cuando se posea otra, en atención a la realidad de quienes mantienen lazos legítimos con más de un país, sin embargo, quien encabeza un Poder Ejecutivo responde directamente al pueblo y debe anteponer el interés nacional de manera exclusiva, conforme al mandato contenido en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales publicado el 22 de septiembre de 2026.

El 31 de agosto de 2026 fue turnada la iniciativa remitida por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, recibida por la Comisión de Puntos Constitucionales, el 3 de septiembre siguiente, mediante la cual se propuso reformar los artículos 82, 116 y 122 constitucionales para establecer que la titularidad de la Presidencia, las Gubernaturas y la Jefatura de Gobierno exigen no tener ni adquirir otra nacionalidad y, en caso de poseerla, renunciar a ella antes del registro de la candidatura.

El dictamen aprobado distingue con claridad nacionalidad, ciudadanía y doble nacionalidad la primera es pertenencia al Estado; la segunda, participación política; la tercera, reconocimiento simultáneo por dos Estados, esta distinción resulta esencial porque la medida no afecta los derechos de la ciudadanía ni la pertenencia a México, sino que establece una exigencia reforzada solo para quienes asumen la más alta responsabilidad de conducción del Ejecutivo.

El régimen vigente del artículo 32 constitucional, desde la reforma de 1996-1997, reconoció la doble nacionalidad como realidad legítima, pero estableció que la ley regularía sus efectos y que ciertos cargos se reservarían a quienes no adquirieran otra nacionalidad. No obstante, la redacción referida a "no adquirir" dejó fuera los casos en que la nacionalidad extranjera se tiene desde el nacimiento, generando vacíos que han permitido el acceso a la titularidad del Ejecutivo con vínculos concurrentes con otros Estados.

El mecanismo actual del Certificado de Nacionalidad Mexicana se basa en una declaración formulada ante autoridades mexicanas de renuncia a la nacionalidad extranjera, sumisión y fidelidad, sin exigir que el Estado que atribuyó esa nacionalidad la haya extinguido conforme a su propio derecho, como señala el dictamen, la abstención de usar documentos o ejercer derechos no basta por sí sola para satisfacer la exigencia constitucional cuando el vínculo jurídico subsiste ante el otro Estado.

La reforma cierra esa brecha sustituyendo el estándar de "no adquirir" por el de "no tener ni adquirir", comprendiendo expresamente la nacionalidad atribuida desde el nacimiento, la presente iniciativa desarrolla ese mandato legal la renuncia debe surtir efectos ante la autoridad competente del Estado que reconoce la otra nacionalidad y acreditarse documentalmente, no bastando la declaración unilateral ante autoridades mexicanas.

No se trata de cuestionar la identidad o lealtad de quienes tienen doble nacionalidad; la propia exposición de motivos del dictamen reafirma que esta condición es legítima y no restringe con carácter general derechos políticos, la diferencia radica en la naturaleza del cargo el titular del Ejecutivo conduce la administración, la seguridad

nacional y las relaciones exteriores, por lo que debe tener un solo referente de lealtad institucional.

El derecho comparado confirma que la exigencia de nacionalidad exclusiva para la Jefatura de Estado o de Gobierno no es excepcional, la República Dominicana admite la doble nacionalidad, pero prohíbe ejercer la Presidencia y Vicepresidencia a quienes la posean sin renuncia previa, Venezuela exige nacionalidad exclusiva para la Presidencia, En España, la renuncia requiere inscripción registral con efectos declarativos; en Estados Unidos, se formaliza ante autoridad consular con certificado definitivo de pérdida.

En Francia, la pérdida de nacionalidad puede depender de declaración o autorización gubernamental, demostrando que la sola voluntad manifestada ante un Estado no siempre extingue el vínculo ante el otro. Estos referentes confirman la pertinencia de exigir comprobante expedido por la autoridad del Estado que reconoce la nacionalidad que se deja de poseer.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 87/2018, estableció que las restricciones fundadas en nacionalidad deben guardar relación directa con las funciones del cargo y perseguir finalidad constitucionalmente legítima, como la soberanía o seguridad nacional. El régimen especial que se establece satisface ese criterio.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-87/2018, sostuvo que bajo el texto anterior el certificado de declaración era suficiente; ese criterio válido para el régimen previo motiva precisamente la reforma del estándar probatorio ahora ordenada por el Constituyente Permanente.

La tesis aislada P. II/2013 reconoció que la renuncia formulada ante autoridades mexicanas producía efectos internos; la presente iniciativa no deroga esa jurisprudencia, sino que añade, para los tres cargos indicados, la acreditación de que el vínculo ha cesado también conforme al derecho del otro Estado.

Se mantiene intocado el régimen general, los certificados expedidos conservan validez para todos los demás cargos, funciones y derechos; solo se crea un régimen

especial aplicable exclusivamente a la Presidencia, Gubernaturas y Jefatura de Gobierno. Quienes no aspiren a esos cargos podrán seguir declarando su doble nacionalidad sin afectación alguna.

El régimen transitorio respeta la seguridad jurídica, los nuevos requisitos regirán a partir del proceso electoral 2028, conforme al mandato del Decreto constitucional, y no afectarán a quienes ya estén en funciones, no se altera la situación jurídica de persona alguna en ejercicio del poder público.

Se regula expresamente la recuperación de la nacionalidad renunciada una vez concluido el cargo, de manera que la decisión de renunciar no tenga carácter permanente ni disuelva vínculos familiares, culturales o personales que la persona desee restablecer, la nacionalidad mexicana no se pierde en ningún momento.

La presente iniciativa no incrementa gasto público ni crea estructuras administrativas nuevas; se apoya en instancias ya existentes, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional Electoral, en coordinación con las autoridades locales, por lo que no implica carga presupuestal adicional, en congruencia con el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Se otorgan plazos suficientes para la expedición de lineamientos y la armonización normativa, garantizando que las reglas estén definidas antes del inicio del proceso electoral al que se aplicarán, con certeza para las personas aspirantes y para la ciudadanía.

CUADRO COMPARATIVO

LA LEY DE NACIONALIDAD,

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Artículo 10.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.	Artículo 10.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La nacionalidad mexicana se reconoce sin perjuicio de que una persona sea considerada nacional por otro Estado, salvo en los casos expresamente establecidos para el acceso y ejercicio de la titularidad de los Poderes Ejecutivos Federal y Locales, y Jefatura de Gobierno.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Artículo 16.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto, las autoridades correspondientes	Artículo 16.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto, las autoridades correspondientes

deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado.

En el caso de que durante el desempeño del cargo o función adquieran otra nacionalidad, cesarán inmediatamente en sus funciones.

deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado, **el cual se registrá por dos regímenes:**

- I. Régimen general. Para el acceso a cargos y funciones distintos de los señalados en la fracción II, el certificado se expedirá conforme a las disposiciones vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los certificados expedidos con anterioridad conservarán su validez y surtirán plenos efectos jurídicos.**
- II. Régimen especial de nacionalidad única. Para acceder a la titularidad de la Presidencia de la República, Gubernatura de una entidad federativa o Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, el Certificado se expedirá únicamente cuando se acredite fehacientemente la extinción efectiva de toda otra nacionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos siguientes.**

	En el caso de que durante el desempeño del cargo o función adquieran otra nacionalidad, cesarán inmediatamente en sus funciones.
--	--

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Sin correlativo	Artículo 16 Bis. Renuncia efectiva a otra nacionalidad Para los fines del régimen especial: I.La renuncia no se limitará a declaración formulada ante autoridades mexicanas, sino que comprenderá el cumplimiento íntegro del procedimiento establecido por la legislación del Estado que reconozca la otra nacionalidad, ante su autoridad competente; II. Se acreditará mediante resolución, certificado o inscripción definitiva expedida por la autoridad competente del Estado extranjero, de la que se desprenda fehacientemente que la persona ha dejado de ser considerada su nacional;

	III. Cuando el derecho extranjero no admita renuncia o la extinción dependa de decisión gubernamental, la persona presentará solicitud formal y constancia de recepción; la Secretaría de Relaciones Exteriores informará dicha circunstancia al Instituto Nacional Electoral para los efectos de elegibilidad;
--	---

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Sin correlativo	Artículo 16 Ter. Plazo y autoridad competente La renuncia y sus comprobantes se presentarán ante el Instituto Nacional Electoral o la autoridad electoral que corresponda, dentro de los sesenta días naturales anteriores al inicio del registro de candidaturas. El Instituto verificará la documentación y podrá solicitar el apoyo técnico de la Secretaría de Relaciones Exteriores para confirmar su autenticidad y validez jurídica.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Sin correlativo	Artículo 16 Quater. Conductas incompatibles durante el ejercicio Quien ejerza los cargos señalados en el artículo 16, fracción II, se abstendrá durante todo el desempeño del encargo de: I. Adquirir o solicitar otra nacionalidad; II. Usar pasaporte o documento de identidad expedido por un Estado extranjero;

	III. Ejercer derechos políticos inherentes a la ciudadanía ante un Estado extranjero; IV. Invocar ante autoridad extranjera una nacionalidad distinta de la mexicana; V. Acogerse a protección diplomática de Estado extranjero. El incumplimiento dará lugar a la aplicación del régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución y, en su caso, en las constituciones de las entidades federativas y de la Ciudad de México.
--	--

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Artículo 17.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior. Para ello, formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán	Artículo 17.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior. Para ello, formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán

adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero. El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta Ley y su reglamento.	adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero. ... La nacionalidad mexicana se pierde conforme al artículo 37 de la Constitución, la adquisición voluntaria de otra nacionalidad no la hará perder. La renuncia efectuada conforme al régimen especial no produce la pérdida de la nacionalidad mexicana, sino únicamente la extinción del vínculo jurídico con el Estado extranjero para los fines de elegibilidad, cargo siempre que las leyes del Estado de que se trate lo permitan. La Secretaría de Relaciones Exteriores brindará asesoría y facilitará los trámites consulares correspondientes ...
--	--

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Sin correlativo	Artículo 17 Bis. Quienes hayan renunciado a otra nacionalidad conforme al régimen especial podrán solicitar su recuperación, sin afectación de la nacionalidad mexicana, una vez concluido el

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Sin correlativo	Artículo 17 Ter. Declaración de doble nacionalidad Las personas que posean otra nacionalidad y no aspiren a los cargos del régimen especial podrán presentar ante autoridad consular o la Secretaría de Relaciones Exteriores declaración expresa de reconocimiento de esa condición. Dicha declaración no afectará su nacionalidad mexicana ni sus derechos políticos, salvo las limitaciones expresas de la Constitución.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Sin correlativo	Artículo 17 Quater. Coordinación interinstitucional La Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional Electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas establecerán mecanismos permanentes de intercambio de información para verificar el cumplimiento de esta Ley, con pleno respeto a la legislación de protección de datos personales.

DECRETO

Único . Se reforma y adiciona la fracción I,II al artículo 16 se adicionan los artículos 16 Bis, 16 Ter, 16 Quater, se adiciona un cuarto quinto y sexto párrafo del artículo 17 y se adiciona el artículo 17 Bis, 17 Ter y 17 Quater; de la **Ley de Nacionalidad**.

para quedar como sigue:

Artículo 10.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La nacionalidad mexicana se reconoce sin perjuicio de que una persona sea considerada nacional por otro Estado, salvo en los casos expresamente establecidos para el acceso y ejercicio de la titularidad de los Poderes Ejecutivos Federal y Locales, y Jefatura de Gobierno.

Artículo 16.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto, las autoridades correspondientes deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado, **el cual se registrará por dos regímenes:**

- I. Régimen general. Para el acceso a cargos y funciones distintos de los señalados en la fracción II, el certificado se expedirá conforme a las disposiciones vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los certificados expedidos con anterioridad conservarán su validez y surtirán plenos efectos jurídicos.**

- II. Régimen especial de nacionalidad única. Para acceder a la titularidad de la Presidencia de la República, Gubernatura de una entidad federativa o Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, el Certificado se expedirá únicamente cuando se acredite fehacientemente la extinción efectiva de toda otra nacionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos siguientes.**

En el caso de que durante el desempeño del cargo o función adquieran otra nacionalidad, cesarán inmediatamente en sus funciones.

Artículo 16 Bis. Renuncia efectiva a otra nacionalidad

Para los fines del régimen especial:

- I. La renuncia no se limitará a declaración formulada ante autoridades mexicanas, sino que comprenderá el cumplimiento íntegro del procedimiento establecido por la legislación del Estado que reconozca la otra nacionalidad, ante su autoridad competente;**
- II. Se acreditará mediante resolución, certificado o inscripción definitiva expedida por la autoridad competente del Estado extranjero, de la que se desprenda fehacientemente que la persona ha dejado de ser considerada su nacional;**
- III. Cuando el derecho extranjero no admita renuncia o la extinción dependa de decisión gubernamental, la persona presentará solicitud formal y constancia de recepción; la Secretaría de Relaciones Exteriores informará dicha circunstancia al Instituto Nacional Electoral para los efectos de elegibilidad;**

Artículo 16 Ter. Plazo y autoridad competente

La renuncia y sus comprobantes se presentarán ante el Instituto Nacional Electoral o la autoridad electoral que corresponda, dentro de los sesenta días naturales

anteriores al inicio del registro de candidaturas. El Instituto verificará la documentación y podrá

solicitar el apoyo técnico de la Secretaría de Relaciones Exteriores para confirmar su autenticidad y validez jurídica.

Artículo 16 Quater. Conductas incompatibles durante el ejercicio.

Quien ejerza los cargos señalados en el artículo 16, fracción II, se abstendrá durante todo el desempeño del encargo de:

- I. Adquirir o solicitar otra nacionalidad;**
- II. Usar pasaporte o documento de identidad expedido por un Estado extranjero;**
- III. Ejercer derechos políticos inherentes a la ciudadanía ante un Estado extranjero;**
- IV. Invocar ante autoridad extranjera una nacionalidad distinta de la mexicana;**
- V. Acogerse a protección diplomática de Estado extranjero.**

El incumplimiento dará lugar a la aplicación del régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución y, en su caso, en las constituciones de las entidades federativas y de la Ciudad de México.

Artículo 17.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior.

Para ello, formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta Ley y su reglamento.

La nacionalidad mexicana se pierde conforme al artículo 37 de la Constitución, la adquisición voluntaria de otra nacionalidad no la hará perder.

La renuncia efectuada conforme al régimen especial no produce la pérdida de la nacionalidad mexicana, sino únicamente la extinción del vínculo jurídico con el Estado extranjero para los fines de elegibilidad, cargo siempre que las leyes del Estado de que se trate lo permitan.

La Secretaría de Relaciones Exteriores brindará asesoría y facilitará los trámites consulares correspondientes.

Artículo 17 Bis. Quienes hayan renunciado a otra nacionalidad conforme al régimen especial podrán solicitar su recuperación, sin afectación de la nacionalidad mexicana, una vez concluido el cargo, siempre que las leyes del Estado de que se trate lo permitan. La Secretaría de Relaciones Exteriores brindará asesoría y facilitará los trámites consulares correspondientes

Artículo 17 Ter. Las personas que posean otra nacionalidad y no aspiren a los cargos del régimen especial podrán presentar ante autoridad consular o la Secretaría de Relaciones Exteriores declaración expresa de reconocimiento de esa condición. Dicha declaración no afectará su nacionalidad mexicana ni sus derechos políticos, salvo las limitaciones expresas de la Constitución.

Artículo 17 Quater. La Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional Electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas establecerán mecanismos permanentes de intercambio de información para verificar el cumplimiento de esta Ley, con pleno respeto a la legislación de protección de datos personales.

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 régimen especial de nacionalidad única será aplicable a partir del proceso electoral 2028, conforme al Artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional.

Tercero. Quienes se encuentren en ejercicio de los cargos a la entrada en vigor del presente Decreto quedan exceptuados del régimen especial, conforme al Artículo Tercero Transitorio del Decreto constitucional.

Cuarto. La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional Electoral expedirán los lineamientos, formatos y procedimientos en un plazo de treinta días naturales contado a partir de la entrada en vigor.

Quinto. Las entidades federativas y la Ciudad de México armonizarán su legislación en un plazo de noventa días naturales conforme al mandato constitucional.

Sexto. El presente Decreto no genera impacto presupuestal adicional, al no crear estructuras, plazas ni incrementar asignaciones del gasto público federal; se apoya en las estructuras existentes de las dependencias competentes.

Séptimo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

SALON DE SESIONES A LOS 30 DIAS DEL MES SEPTIEMBRE DEL AÑO 2026

SUSCRIBE

DIP. FED MERILYN GÓMEZ POZOS.

BIBLIOGRAFÍA APLICABLE

1. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, núm. 7130-IV, 22 de septiembre de 2026.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 30, 32, 82, 116 y 122; texto vigente y reformado.
3. Ley de Nacionalidad, DOF 23 de enero de 1998; artículos 1º, 16 y 17.
4. Acción de Inconstitucionalidad 87/2018, SCJN, Pleno, sentencia 7 de enero de 2020.
5. SUP-RAP-87/2018, TEPJF, Sala Superior.
6. Tesis aislada P. II/2013, SCJN, Segunda Sala.
7. Constitución de la República Dominicana, artículo 11: restricciones para la Presidencia.
8. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: nacionalidad exclusiva para altos cargos.
9. Código Civil de España, artículo 24: renuncia a la nacionalidad.
10. Código Civil de Francia: régimen de pérdida voluntaria de nacionalidad.
11. Departamento de Estado de los Estados Unidos: *Certificate of Loss of Nationality*.

12. Dictamen de impacto presupuestario, SHCP, oficio 411/UDPCSG/2026/20797, 27 de agosto de 2026.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO A LA LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERAL MARIO MIGUEL CARRILLO CUBILLAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, diputado Mario Miguel Carrillo Cubillas, integrante del Grupo Parlamentario Morena a la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo a la LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES, en materia de días cívicos extraordinarios, bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes históricos de las conmemoraciones cívicas en México

La historia constitucional de México demuestra que la construcción de la identidad nacional no ha dependido exclusivamente de la existencia de instituciones políticas, sino también de la consolidación de una memoria colectiva sustentada en símbolos, ceremonias, fechas históricas y actos públicos que fortalecen el sentido de pertenencia a la Nación.

Desde los primeros años de la independencia, las autoridades mexicanas comprendieron que los actos cívicos constituían un instrumento para preservar la

unidad del país, honrar a quienes contribuyeron a la formación del Estado y transmitir a las nuevas generaciones los valores que dieron origen a la República.

Durante el siglo XIX, particularmente después de la consumación de la Independencia en 1821, comenzaron a institucionalizarse diversas celebraciones oficiales relacionadas con el inicio de la lucha independentista, la promulgación de documentos fundamentales y el reconocimiento de los héroes nacionales. Estas ceremonias, inicialmente organizadas mediante decretos del Poder Ejecutivo o acuerdos del Congreso, buscaban consolidar la legitimidad del nuevo Estado mexicano frente a una sociedad profundamente fragmentada por los conflictos internos y las intervenciones extranjeras.

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1824, el nuevo régimen republicano reconoció la importancia de fomentar una identidad nacional común. Aunque dicho ordenamiento no reguló expresamente las festividades cívicas, sí estableció las bases institucionales para que las autoridades promovieran ceremonias oficiales vinculadas con la consolidación de la República.

Posteriormente, durante el periodo de la Reforma y la restauración de la República encabezada por el presidente Benito Juárez, las ceremonias cívicas adquirieron una relevancia aún mayor. La conmemoración de la defensa de la soberanía nacional frente a la intervención extranjera y la exaltación de los principios republicanos se convirtieron en elementos fundamentales para fortalecer la cohesión del Estado mexicano.

El Porfiriato impulsó la institucionalización de las ceremonias patrióticas mediante grandes conmemoraciones nacionales, siendo particularmente significativo el Centenario del inicio de la Independencia celebrado en 1910, evento que evidenció

la utilización de los actos cívicos como mecanismos para fortalecer la identidad nacional y proyectar la imagen institucional del Estado.

Tras la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el nuevo orden constitucional otorgó especial importancia a la educación cívica como uno de los pilares para consolidar la vida democrática del país. El artículo 3º constitucional incorporó entre los fines de la educación el fortalecimiento del amor a la patria, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad internacional, la independencia y la justicia, principios que continúan orientando la formación cívica de las y los mexicanos.

A lo largo del siglo XX, el calendario cívico mexicano fue consolidándose mediante diversos ordenamientos legales que establecieron fechas oficiales para conmemorar acontecimientos históricos, honrar a los héroes nacionales y promover ceremonias relacionadas con los símbolos patrios.

Uno de los hitos normativos más relevantes fue la expedición de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1984, cuyo objeto consiste en regular el uso, difusión, respeto y preservación de los símbolos nacionales, así como establecer las fechas en las que las autoridades deben rendir honores a la Bandera Nacional. Esta ley constituye actualmente el principal referente jurídico en materia de ceremonias cívicas y protocolo oficial.

No obstante, el desarrollo histórico de México también ha estado marcado por acontecimientos extraordinarios que, por su trascendencia, no podían encontrarse previstos dentro del calendario cívico ordinario. Desastres naturales de gran magnitud, atentados contra la población civil, emergencias sanitarias, pérdidas

irreparables de figuras de excepcional relevancia nacional, logros científicos sin precedentes, reconocimientos internacionales y acontecimientos que han transformado profundamente la vida pública del país han dado lugar, en diversas ocasiones, a que el Titular del Poder Ejecutivo Federal emita acuerdos o decretos para convocar a actos de homenaje, jornadas nacionales de reflexión o declaratorias de duelo nacional.

Entre los ejemplos más representativos destacan los decretos de duelo nacional emitidos tras los sismos de septiembre de 1985 y de septiembre de 2017, las declaratorias con motivo del fallecimiento de destacados servidores públicos y personalidades de la vida nacional, así como las jornadas oficiales de homenaje organizadas durante la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19. Estas actuaciones evidencian que el Estado mexicano ha reconocido, en los hechos, la necesidad de contar con mecanismos institucionales que permitan convocar a la sociedad en momentos excepcionales para fortalecer la solidaridad, la memoria colectiva y la cohesión nacional.

Sin embargo, dichas actuaciones han encontrado sustento principalmente en las facultades generales del Poder Ejecutivo y en la práctica administrativa, sin que exista una regulación legal específica que defina con claridad qué debe entenderse por un Día Cívico Extraordinario, cuáles son los supuestos que justifican su emisión, cuál es el procedimiento para decretarlo, cuáles son sus efectos jurídicos y cuáles son sus límites constitucionales.

Esta ausencia normativa genera incertidumbre respecto del alcance de las facultades del Ejecutivo Federal y puede propiciar interpretaciones divergentes sobre los efectos de estas declaratorias, particularmente cuando son confundidas

con días de descanso obligatorio o con medidas administrativas de suspensión generalizada de actividades.

La evolución histórica demuestra que las ceremonias cívicas han acompañado permanentemente la consolidación del Estado mexicano. No obstante, también evidencia que el derecho debe evolucionar para responder a nuevas realidades sociales. Así como el calendario cívico ordinario cuenta con respaldo legal expreso, resulta jurídicamente razonable dotar al ordenamiento mexicano de una figura excepcional, claramente delimitada, que permita reconocer acontecimientos de trascendencia nacional sin afectar el principio de legalidad, la seguridad jurídica ni la distribución constitucional de competencias.

La presente iniciativa propone incorporar en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales la figura del Día Cívico Extraordinario, concebida como un instrumento excepcional, reglado, temporal y plenamente sujeto a control constitucional. Su finalidad no será crear nuevos días de descanso obligatorio ni alterar el régimen laboral previsto en la legislación vigente, sino ofrecer al Estado mexicano un mecanismo jurídico claro para convocar a la sociedad a la reflexión, la unidad y el fortalecimiento de la identidad nacional frente a acontecimientos extraordinarios de especial relevancia para la vida de la Nación.

Observación técnica

Considero importante hacer una distinción expresa desde el inicio de la iniciativa entre tres figuras jurídicas diferentes:

Días festivos o de descanso obligatorio, regulados por la Ley Federal del Trabajo.

Días de duelo nacional, que actualmente se decretan mediante actos del Ejecutivo con fundamento en sus atribuciones generales.

Días Cívicos Extraordinarios, cuya regulación proponemos crear, con efectos exclusivamente cívicos e institucionales.

Esta diferenciación marca una de las principales fortalezas de la presente iniciativa, pues evitará cuestionamientos sobre una posible invasión al régimen laboral o un uso discrecional de la figura por parte del Poder Ejecutivo.

II. Vacío normativo y necesidad de establecer una regulación específica

Uno de los principios fundamentales del Estado constitucional y democrático de derecho consiste en que toda actuación de las autoridades debe encontrarse previamente prevista y delimitada por la ley. El ejercicio del poder público no puede sustentarse únicamente en criterios de oportunidad política o en prácticas administrativas reiteradas, sino que requiere de un marco normativo que otorgue certeza jurídica, establezca límites claros al ejercicio de las facultades públicas y garantice la protección de los derechos de las personas.

En el sistema jurídico mexicano existe un amplio desarrollo legislativo respecto de las fechas históricas, los símbolos nacionales y las ceremonias oficiales. La Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales regula las fechas en las que deben rendirse honores a la Bandera Nacional, las características de los símbolos patrios y diversas obligaciones de las autoridades para preservar la identidad nacional. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo establece de manera expresa cuáles son los días de descanso obligatorio para las personas trabajadoras, mientras que la Ley General de Educación incorpora la formación cívica y el conocimiento de la historia nacional como elementos esenciales del proceso educativo.

No obstante, ninguna de estas disposiciones contempla una figura jurídica denominada Día Cívico Extraordinario, ni establece un procedimiento para su declaratoria, los supuestos excepcionales que la justifican, sus efectos jurídicos, sus límites o las autoridades competentes para emitirla.

En los últimos años, el Estado mexicano ha enfrentado acontecimientos extraordinarios que han requerido respuestas institucionales inmediatas para convocar a la sociedad a la unidad, la solidaridad o la reflexión colectiva. En distintos momentos, el Titular del Poder Ejecutivo Federal ha emitido acuerdos, decretos o pronunciamientos mediante los cuales se han establecido jornadas de homenaje, días de duelo nacional o días cívicos, generalmente acompañados de instrucciones dirigidas a la Administración Pública Federal.

Sin embargo, dichas decisiones se han sustentado principalmente en las facultades generales previstas en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a la promulgación y ejecución de las leyes, sin que exista una disposición legal específica que regule esta figura.

Esta situación genera diversas interrogantes jurídicas:

- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de un Día Cívico Extraordinario?
- ¿Constituye una simple conmemoración oficial o produce efectos administrativos?
- ¿Puede implicar suspensión de actividades en la Administración Pública?
- ¿Tiene consecuencias para el sector privado?
- ¿Cuál es su duración máxima?
- ¿Qué circunstancias justifican su emisión?
- ¿Qué límites debe observar el Poder Ejecutivo para evitar un ejercicio discrecional de esta facultad?

La ausencia de respuestas normativas provoca incertidumbre tanto para las autoridades como para la ciudadanía, pues una misma declaratoria puede ser interpretada de manera distinta por dependencias públicas, centros educativos, organismos constitucionales autónomos, entidades federativas, municipios, empleadores y personas trabajadoras.

Desde la perspectiva constitucional, esta incertidumbre resulta incompatible con el principio de seguridad jurídica, el cual exige que las normas sean claras, precisas y previsibles, de manera que las personas puedan conocer con anticipación las consecuencias jurídicas derivadas de los actos de autoridad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada que el principio de legalidad implica que las facultades de las autoridades deben encontrarse expresamente previstas en la ley, particularmente cuando sus decisiones pueden producir efectos sobre la esfera jurídica de las personas. Asimismo, ha reconocido que la fundamentación y motivación de los actos administrativos constituyen garantías esenciales para evitar la arbitrariedad y asegurar el control constitucional del ejercicio del poder público.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial en torno al principio de legalidad y a la seguridad jurídica como elementos indispensables del Estado de Derecho. En asuntos como *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, *López Lone y otros vs. Honduras* y *Gelman vs. Uruguay*, el tribunal interamericano ha destacado que el ejercicio de facultades estatales debe encontrarse previamente definido por normas claras, accesibles y previsibles, a fin de impedir actuaciones arbitrarias y garantizar la protección efectiva de los derechos humanos.

La necesidad de una regulación específica también responde al principio democrático. Conforme al artículo 73 de la Constitución, corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes necesarias para desarrollar las disposiciones constitucionales y establecer el marco jurídico que rijan el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal. En consecuencia, cuando una práctica administrativa adquiere relevancia institucional y produce efectos generales sobre la organización del Estado, resulta indispensable que exista una ley que determine sus alcances y límites.

La presente iniciativa no pretende ampliar de manera ilimitada las atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal. Por el contrario, busca sujetar el ejercicio de esta facultad a parámetros legales estrictos, objetivos y verificables. Se propone que la declaratoria de un Día Cívico Extraordinario sólo pueda emitirse cuando concurren circunstancias excepcionales de interés nacional, mediante un decreto debidamente fundado y motivado, publicado en el Diario Oficial de la Federación, con una duración determinada y sin que, por sí mismo, produzca efectos sobre los derechos laborales o implique la suspensión automática de actividades económicas o educativas.

Asimismo, la iniciativa distingue claramente el Día Cívico Extraordinario de otras figuras existentes en el ordenamiento jurídico. No constituye un día de descanso obligatorio conforme a la Ley Federal del Trabajo; tampoco equivale a un estado de excepción regulado por el artículo 29 constitucional, ni sustituye las declaratorias de emergencia previstas en la legislación de protección civil o de salud. Su naturaleza es exclusivamente cívica e institucional, orientada a fortalecer la memoria colectiva, la solidaridad social y la identidad nacional frente a acontecimientos extraordinarios.

De esta manera, la regulación propuesta fortalece el principio de legalidad, dota de certeza jurídica a la actuación de las autoridades, evita interpretaciones contradictorias, previene el uso discrecional de la figura y proporciona al Estado mexicano un instrumento normativo claro para responder institucionalmente a hechos de excepcional trascendencia para la Nación.

III. Necesidad de crear la figura jurídica del Día Cívico Extraordinario

El calendario cívico de una Nación constituye mucho más que una relación de fechas históricas. Representa la memoria institucional del Estado, permite transmitir valores comunes entre generaciones y constituye un instrumento mediante el cual una sociedad reconoce aquellos acontecimientos que han contribuido a construir su identidad colectiva.

En México, esta función se encuentra reflejada principalmente en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, cuyo artículo 18 establece las fechas y conmemoraciones en las que la Bandera Nacional deberá izarse a toda asta o a media asta.

Sin embargo, dicho modelo responde fundamentalmente a acontecimientos previamente determinados por el legislador e incorporados de manera permanente al calendario cívico nacional.

La realidad social, política, cultural, científica, humanitaria y ambiental de una Nación demuestra que existen acontecimientos excepcionales cuya trascendencia resulta imposible prever anticipadamente.

Pueden presentarse hechos que, sin justificar necesariamente su incorporación permanente al calendario cívico nacional, alcancen una dimensión histórica suficiente para ameritar que el Estado convoque, por una sola ocasión, a una jornada nacional de reconocimiento, solidaridad, reflexión, memoria o unidad.

Es precisamente frente a esta realidad donde surge la necesidad de crear la figura del ****Día Cívico Extraordinario****.

La presente iniciativa parte de una premisa fundamental: *lo extraordinario no debe convertirse en ordinario*.

Por esa razón, el Día Cívico Extraordinario deberá concebirse como una institución jurídica excepcional, temporal, debidamente fundada y motivada y sometida a supuestos previamente establecidos por la ley.

No se pretende crear una facultad abierta para que cualquier acontecimiento pueda ser elevado discrecionalmente a la categoría de celebración nacional. Por el contrario, se propone establecer límites legales que permitan distinguir aquellos hechos verdaderamente excepcionales de acontecimientos ordinarios o de interés exclusivamente político, partidista, regional o coyuntural.

Una respuesta institucional frente a acontecimientos imprevisibles

La historia demuestra que las sociedades atraviesan momentos que modifican profundamente su percepción colectiva.

Una tragedia nacional puede despertar extraordinarias manifestaciones de solidaridad.

Un acontecimiento histórico puede representar un punto de inflexión para las instituciones democráticas.

Un logro científico, cultural, deportivo, tecnológico o humanitario puede generar un sentimiento excepcional de identidad y orgullo nacional.

El fallecimiento de una persona cuya trayectoria haya representado una aportación extraordinaria para la Nación puede justificar un reconocimiento institucional.

Asimismo, determinados acontecimientos relacionados con la defensa de la soberanía, la democracia, los derechos humanos, la paz, la igualdad, la cultura o la protección de la población pueden adquirir una dimensión histórica que justifique una conmemoración excepcional.

El derecho no puede prever cuáles serán específicamente esos acontecimientos.

Sí puede, en cambio, establecer **las condiciones jurídicas bajo las cuales el Estado podrá reconocerlos**.

Esta distinción constituye el fundamento de la presente reforma.

Del calendario permanente a la conmemoración excepcional

El artículo 18 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales contiene actualmente numerosas fechas históricas y conmemorativas.

La propia evolución legislativa de dicho artículo demuestra que el Congreso de la Unión ha incorporado progresivamente nuevas fechas al calendario cívico nacional cuando ha considerado que determinados acontecimientos o personajes poseen relevancia suficiente para formar parte permanente de la memoria institucional de México.

La reforma publicada el 21 de julio de 2025 constituye un ejemplo reciente de esta evolución, al modificar nuevamente el artículo 18 para reconocer a diversas mujeres que han contribuido a transformar la historia nacional.

Existe, por tanto, un mecanismo legislativo adecuado para las conmemoraciones permanentes. Lo que no existe es un mecanismo claramente regulado para las *conmemoraciones extraordinarias y no permanentes*.

La diferencia resulta fundamental.

Una fecha incorporada al artículo 18 se reproduce año tras año y pasa a formar parte del calendario cívico nacional.

El Día Cívico Extraordinario que propone esta iniciativa, en cambio, respondería a un acontecimiento determinado y agotaría sus efectos con la celebración de la jornada para la cual hubiese sido declarado, salvo que posteriormente el Congreso de la Unión decidiera, mediante el procedimiento legislativo correspondiente, incorporar esa conmemoración de manera permanente a la legislación nacional.

Así se preservaría una importante atribución del Congreso: *el Ejecutivo podría reconocer lo excepcional; únicamente el legislador podría convertirlo en permanente.*

IV. Naturaleza jurídica del Día Cívico Extraordinario

Para evitar interpretaciones extensivas, resulta indispensable determinar desde la propia ley la naturaleza y los efectos jurídicos de la figura propuesta.

Para efectos de esta iniciativa deberá entenderse por Día Cívico Extraordinario:

La jornada de carácter excepcional y temporal declarada conforme a la presente Ley con motivo de un acontecimiento de especial trascendencia nacional, destinada a promover la memoria, reflexión, solidaridad, reconocimiento, identidad o unidad nacional, sin que su declaratoria implique, por sí misma, la creación de un día de descanso obligatorio.

Esta definición contiene elementos fundamentales.

Primero. Excepcionalidad

La declaratoria no podrá convertirse en una práctica administrativa ordinaria.

Deberá existir un acontecimiento cuya trascendencia nacional justifique razonablemente la intervención institucional del Estado.

Segundo. Temporalidad

La declaratoria producirá efectos exclusivamente respecto de la fecha expresamente determinada.

No incorporará automáticamente una nueva celebración al calendario cívico permanente.

Tercero. Trascendencia nacional

No bastará la existencia de un acontecimiento relevante.

Será necesario acreditar que posee una dimensión que trasciende intereses particulares, partidistas o estrictamente locales y que existe una relación objetiva entre el acontecimiento y alguno de los valores o intereses nacionales protegidos por la ley.

Cuarto. Motivación reforzada

El decreto deberá explicar las circunstancias excepcionales que justifican la declaratoria.

La autoridad no podrá limitarse a señalar genéricamente la importancia del acontecimiento, sino que deberá expresar las razones históricas, sociales, culturales, científicas, humanitarias o institucionales que acrediten su trascendencia nacional.

Quinto. Neutralidad política

La figura no podrá emplearse como instrumento de propaganda gubernamental, partidista, electoral o de exaltación de personas servidoras públicas en funciones.

El carácter cívico de la institución exige preservar su neutralidad.

V. Diferencia entre Día Cívico Extraordinario y día de descanso obligatorio

Uno de los aspectos que deberá quedar absolutamente claro en la reforma es que *día cívico no significa necesariamente día inhábil ni día de descanso obligatorio.*

La legislación laboral mexicana establece expresamente los días de descanso obligatorio y los efectos laborales correspondientes.

La creación de la figura propuesta no deberá modificar ese régimen.

En consecuencia, la sola declaratoria de un Día Cívico Extraordinario:

- no deberá generar automáticamente suspensión de relaciones laborales;
- no deberá obligar al sector privado a interrumpir sus actividades;
- no deberá modificar por sí misma los calendarios escolares;
- no deberá generar automáticamente derechos laborales adicionales;
- y no deberá convertir la fecha declarada en día inhábil para efectos administrativos, judiciales, fiscales o procesales.

Esta delimitación resulta esencial para preservar la seguridad jurídica.

Si por la naturaleza excepcionalísima del acontecimiento se considerara necesaria la suspensión de determinadas actividades de la Administración Pública Federal,

dicha decisión deberá encontrarse expresamente fundada en las disposiciones jurídicas aplicables y no derivará automáticamente de la naturaleza cívica de la declaratoria.

De esta manera se evita que una figura concebida para fortalecer la unidad nacional pueda producir consecuencias económicas, laborales o administrativas no previstas por el legislador.

VI. Supuestos excepcionales que podrán justificar la declaratoria

La ley deberá establecer un catálogo suficientemente preciso para limitar la discrecionalidad, pero suficientemente flexible para responder a acontecimientos que, por definición, resultan imprevisibles.

Por ello se propone que un Día Cívico Extraordinario pueda declararse únicamente cuando exista un acontecimiento de excepcional trascendencia nacional relacionado con:

- I. La memoria histórica de la Nación, cuando sobrevenga un acontecimiento que justifique una jornada extraordinaria de reflexión o conmemoración;
- II. La solidaridad nacional, particularmente frente a tragedias, desastres o acontecimientos que hayan producido una afectación extraordinaria a la población;
- III. La defensa de la soberanía, independencia e integridad de la Nación;
- IV. La democracia, la paz, los derechos humanos, la igualdad o las libertades fundamentales;

V. Logros científicos, tecnológicos, educativos, culturales, artísticos o deportivos de carácter verdaderamente excepcional que representen una aportación histórica para México;

VI. Acontecimientos humanitarios cuya dimensión justifique una convocatoria nacional a la solidaridad o reflexión;

VII. El fallecimiento de mexicanas o mexicanos cuya trayectoria y aportaciones excepcionales hayan trascendido significativamente a la vida nacional; y

VIII. Otros acontecimientos extraordinarios que, por su naturaleza y trascendencia nacional, resulten equiparables a los anteriores.

En este último supuesto deberá exigirse una motivación reforzada, precisamente para impedir que una cláusula abierta se transforme en una autorización para ejercer discrecionalmente la facultad.

VII. Una facultad extraordinaria sometida al principio de legalidad

La creación de esta figura no debe entenderse como la concesión de una potestad ilimitada al Poder Ejecutivo. Su finalidad es exactamente la contraria.

Se pretende trasladar una materia susceptible de decisiones administrativas dispersas hacia un modelo legislativamente regulado, donde la propia ley determine los supuestos, procedimiento, efectos y límites de la declaratoria.

La persona Titular del Poder Ejecutivo Federal solamente podría emitirla cuando se actualizara alguno de los supuestos previstos legalmente y tendría la obligación de expresar las circunstancias concretas que acreditaran su procedencia.

El decreto correspondiente deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y señalar, cuando menos:

1. el acontecimiento que origina la declaratoria;
 2. las razones que acreditan su carácter extraordinario;
 3. su trascendencia nacional;
 4. la fecha en que se observará;
 5. su objeto cívico;
 6. las actividades institucionales que, en su caso, se realizarán;
 7. los efectos administrativos expresamente autorizados por la legislación aplicable;
- y
8. la manifestación expresa de que la declaratoria no constituye por sí misma un día de descanso obligatorio.

Esta regulación permitirá que la decisión sea pública, verificable y susceptible de control jurídico.

VIII. Salvaguarda frente al uso político o electoral

La memoria cívica pertenece a la Nación y no a un gobierno, partido político o administración determinada.

Por ello, la legislación deberá establecer expresamente que los Días Cívicos Extraordinarios no podrán decretarse con fines de promoción personalizada,

propaganda gubernamental, posicionamiento electoral, reconocimiento partidista o exaltación de personas servidoras públicas en funciones.

Asimismo, durante los procesos electorales deberá observarse estrictamente el régimen constitucional aplicable a la propaganda gubernamental y los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.

La inclusión de esta salvaguarda permitirá preservar la naturaleza institucional de la figura y evitar que una herramienta destinada a fortalecer la cohesión nacional sea utilizada para obtener ventajas políticas.

IX. Una institución para la memoria, la solidaridad y la unidad nacional

Los acontecimientos extraordinarios también forman parte de la historia de los pueblos, algunos generan dolor; otra esperanza; algunos obligan a recordar; otros merecen ser celebrados.

Existen momentos en los que las diferencias sociales, políticas o regionales pueden ceder frente a una experiencia compartida que recuerda a todas y todos que, por encima de nuestras diferencias, formamos parte de una misma Nación.

El Estado debe contar con mecanismos institucionales para reconocer esos momentos pero dichos mecanismos deben encontrarse sometidos al Derecho.

Por ello, la creación del *Día Cívico Extraordinario* representa un equilibrio entre dos necesidades igualmente relevantes: permitir que las instituciones reaccionen frente a acontecimientos imprevisibles de excepcional trascendencia y,

simultáneamente, impedir que dicha capacidad se convierta en una potestad discrecional.

La presente reforma busca, en consecuencia, llenar un espacio actualmente insuficientemente regulado mediante una figura jurídica caracterizada por la excepcionalidad, temporalidad, legalidad, objetividad, proporcionalidad, neutralidad política, publicidad y motivación reforzada.

Con ello, México contará con un instrumento institucional que permita reconocer aquellos acontecimientos que, sin requerir necesariamente una incorporación permanente al calendario cívico nacional, merezcan que por un día la Nación recuerde, reflexione, reconozca, celebre o se solidarice como comunidad.

Presento el siguiente cuadro para hacer una comparación del texto vigente y la propuesta de adición:

LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	Artículo 59. A) Definición Para efectos de esta Ley, se entenderá por Día Cívico Extraordinario la jornada de carácter excepcional y temporal declarada por la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, con motivo de un acontecimiento de especial trascendencia nacional, destinada a promover la memoria, reflexión,

	solidaridad, reconocimiento, identidad, cohesión o unidad nacional. La declaratoria tendrá carácter excepcional y sus efectos se limitarán a la fecha y objeto expresamente determinados en el Decreto correspondiente. El Día Cívico Extraordinario no se incorporará, por ese solo hecho, al calendario cívico permanente previsto en el artículo 18 de esta Ley. B) Supuestos de procedencia La persona Titular del Poder Ejecutivo Federal podrá declarar un Día Cívico Extraordinario cuando se presente un acontecimiento excepcional de trascendencia nacional relacionado con alguno de los siguientes supuestos: I. Acontecimientos históricos extraordinarios cuya relevancia justifique una jornada nacional de conmemoración o reflexión; II. Tragedias, desastres, emergencias o acontecimientos que, por la magnitud de sus consecuencias, justifiquen una manifestación nacional de solidaridad, memoria o reconocimiento; III. Acontecimientos relacionados con la defensa de la soberanía, independencia, integridad territorial o intereses fundamentales de la Nación; IV. Hechos de excepcional trascendencia relacionados con la democracia, la paz, los derechos humanos, la igualdad, la justicia o las libertades fundamentales;
--	--

V. Logros científicos, tecnológicos, educativos, culturales, artísticos o deportivos que, por su carácter excepcional, representen una aportación histórica para México;

VI. Acontecimientos humanitarios de excepcional trascendencia nacional o internacional que justifiquen una jornada de solidaridad o reflexión;

VII. El fallecimiento de mexicanas o mexicanos cuyas aportaciones excepcionales hayan trascendido significativamente en la historia, cultura, ciencia, educación, democracia, defensa de los derechos humanos o vida pública de la Nación; y

VIII. Otros acontecimientos extraordinarios que, por su naturaleza, magnitud y trascendencia nacional, resulten equiparables a los previstos en las fracciones anteriores.

Para la aplicación de la fracción VIII deberá existir motivación reforzada que justifique las circunstancias excepcionales que hagan necesaria la declaratoria.

C) Principios rectores

La declaratoria de un Día Cívico Extraordinario deberá observar los principios de:

- I. Legalidad;
- II. Excepcionalidad;
- III. Temporalidad;
- IV. Objetividad;
- V. Razonabilidad;
- VI. Proporcionalidad;
- VII. Neutralidad política;

	VIII. Máxima publicidad; IX. Interés nacional; y X. Motivación reforzada. La interpretación y aplicación de las disposiciones de este Capítulo deberá realizarse de manera restrictiva, atendiendo al carácter excepcional de la figura. D) Contenido del Decreto El Decreto mediante el cual se declare un Día Cívico Extraordinario deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y contener, cuando menos: I. El acontecimiento que motiva la declaratoria; II. Los antecedentes y circunstancias que acrediten su carácter extraordinario; III. Las razones que acrediten su trascendencia nacional; IV. El fundamento jurídico de la declaratoria; V. La fecha en que se observará; VI. El objeto cívico de la jornada; VII. Los actos, ceremonias o actividades institucionales que, en su caso, se realizarán; VIII. La modalidad bajo la cual deberá izarse la Bandera Nacional, conforme a las disposiciones de esta Ley; IX. Las medidas administrativas que, en su caso, correspondan exclusivamente
--	--

	en el ámbito de competencia de la Administración Pública Federal; y X. La determinación expresa de sus efectos y alcances. La declaratoria deberá contener una justificación suficiente de la excepcionalidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas que se adopten. E) Efectos laborales, administrativos y educativos La declaratoria de un Día Cívico Extraordinario no constituirá, por sí misma, día de descanso obligatorio en términos de la legislación laboral. Tampoco producirá automáticamente: I. La suspensión de actividades laborales en los sectores público o privado; II. La suspensión de términos o plazos administrativos, judiciales, fiscales o procesales; III. La modificación de los calendarios escolares; IV. El cierre obligatorio de establecimientos comerciales, industriales o de servicios; ni V. La generación de derechos, prestaciones o remuneraciones laborales adicionales. Cualquier suspensión de actividades deberá encontrarse expresamente prevista y sustentada en las
--	---

	disposiciones legales aplicables y ser emitida por la autoridad competente. F) Neutralidad política y prohibiciones Los Días Cívicos Extraordinarios deberán observar estrictamente los principios de neutralidad política e institucional. No podrán ser declarados ni utilizados con el objeto de: I. Promover partidos políticos, candidaturas o agrupaciones políticas; II. Realizar propaganda electoral; III. Promover de manera personalizada a personas servidoras públicas; IV. Exaltar la imagen, programas o logros de una administración gubernamental; V. Favorecer intereses particulares o partidistas; o VI. Alterar los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales. Las actividades realizadas con motivo de un Día Cívico Extraordinario deberán conservar carácter estrictamente institucional. G) Carácter no permanente La declaratoria de un Día Cívico Extraordinario tendrá efectos exclusivamente para la fecha establecida en el Decreto correspondiente y no generará
--	--

	precedente obligatorio para ejercicios posteriores. Cuando por su trascendencia histórica se considere que el acontecimiento debe incorporarse permanentemente al calendario cívico nacional, deberá realizarse mediante la reforma legislativa correspondiente al artículo 18 de esta Ley. La reiteración anual de una misma declaratoria no podrá utilizarse como mecanismo para sustituir el procedimiento legislativo requerido para incorporar una conmemoración permanente.
--	--

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de este Honorable Congreso, la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO A LA LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona el artículo 59 artículo a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, para quedar como sigue:

Artículo 59.

A) Definición

Para efectos de esta Ley, se entenderá por Día Cívico Extraordinario la jornada de carácter excepcional y temporal declarada por la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, con motivo de un acontecimiento de especial trascendencia

nacional, destinada a promover la memoria, reflexión, solidaridad, reconocimiento, identidad, cohesión o unidad nacional.

La declaratoria tendrá carácter excepcional y sus efectos se limitarán a la fecha y objeto expresamente determinados en el Decreto correspondiente.

El Día Cívico Extraordinario no se incorporará, por ese solo hecho, al calendario cívico permanente previsto en el artículo 18 de esta Ley.

B) Supuestos de procedencia

La persona Titular del Poder Ejecutivo Federal podrá declarar un Día Cívico Extraordinario cuando se presente un acontecimiento excepcional de trascendencia nacional relacionado con alguno de los siguientes supuestos:

I. Acontecimientos históricos extraordinarios cuya relevancia justifique una jornada nacional de conmemoración o reflexión;

II. Tragedias, desastres, emergencias o acontecimientos que, por la magnitud de sus consecuencias, justifiquen una manifestación nacional de solidaridad, memoria o reconocimiento;

III. Acontecimientos relacionados con la defensa de la soberanía, independencia, integridad territorial o intereses fundamentales de la Nación;

IV. Hechos de excepcional trascendencia relacionados con la democracia, la paz, los derechos humanos, la igualdad, la justicia o las libertades fundamentales;

V. Logros científicos, tecnológicos, educativos, culturales, artísticos o deportivos que, por su carácter excepcional, representen una aportación histórica para México;

VI. Acontecimientos humanitarios de excepcional trascendencia nacional o internacional que justifiquen una jornada de solidaridad o reflexión;

VII. El fallecimiento de mexicanas o mexicanos cuyas aportaciones excepcionales hayan trascendido significativamente en la historia, cultura, ciencia, educación, democracia, defensa de los derechos humanos o vida pública de la Nación; y

VIII. Otros acontecimientos extraordinarios que, por su naturaleza, magnitud y trascendencia nacional, resulten equiparables a los previstos en las fracciones anteriores.

Para la aplicación de la fracción VIII deberá existir motivación reforzada que justifique las circunstancias excepcionales que hagan necesaria la declaratoria.

C) Principios rectores

La declaratoria de un Día Cívico Extraordinario deberá observar los principios de:

I. Legalidad;

II. Excepcionalidad;

III. Temporalidad;

IV. Objetividad;

V. Razonabilidad;

- VI. Proporcionalidad;
- VII. Neutralidad política;
- VIII. Máxima publicidad;
- IX. Interés nacional; y
- X. Motivación reforzada.

La interpretación y aplicación de las disposiciones de este Capítulo deberá realizarse de manera restrictiva, atendiendo al carácter excepcional de la figura.

D) Contenido del Decreto

El Decreto mediante el cual se declare un Día Cívico Extraordinario deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y contener, cuando menos:

- I. El acontecimiento que motiva la declaratoria;
- II. Los antecedentes y circunstancias que acrediten su carácter extraordinario;
- III. Las razones que acrediten su trascendencia nacional;
- IV. El fundamento jurídico de la declaratoria;
- V. La fecha en que se observará;
- VI. El objeto cívico de la jornada;
- VII. Los actos, ceremonias o actividades institucionales que, en su caso, se realizarán;
- VIII. La modalidad bajo la cual deberá izarse la Bandera Nacional, conforme a las disposiciones de esta Ley;
- IX. Las medidas administrativas que, en su caso, correspondan exclusivamente en el ámbito de competencia de la Administración Pública Federal; y

X. La determinación expresa de sus efectos y alcances.

La declaratoria deberá contener una justificación suficiente de la excepcionalidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas que se adopten.

E) Efectos laborales, administrativos y educativos

La declaratoria de un Día Cívico Extraordinario no constituirá, por sí misma, día de descanso obligatorio en términos de la legislación laboral.

Tampoco producirá automáticamente:

- I. La suspensión de actividades laborales en los sectores público o privado;
- II. La suspensión de términos o plazos administrativos, judiciales, fiscales o procesales;
- III. La modificación de los calendarios escolares;
- IV. El cierre obligatorio de establecimientos comerciales, industriales o de servicios; ni
- V. La generación de derechos, prestaciones o remuneraciones laborales adicionales.

Cualquier suspensión de actividades deberá encontrarse expresamente prevista y sustentada en las disposiciones legales aplicables y ser emitida por la autoridad competente.

F) Neutralidad política y prohibiciones

Los Días Cívicos Extraordinarios deberán observar estrictamente los principios de neutralidad política e institucional.

No podrán ser declarados ni utilizados con el objeto de:

- I. Promover partidos políticos, candidaturas o agrupaciones políticas;
- II. Realizar propaganda electoral;
- III. Promover de manera personalizada a personas servidoras públicas;
- IV. Exaltar la imagen, programas o logros de una administración gubernamental;
- V. Favorecer intereses particulares o partidistas; o
- VI. Alterar los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

Las actividades realizadas con motivo de un Día Cívico Extraordinario deberán conservar carácter estrictamente institucional.

G) Carácter no permanente

La declaratoria de un Día Cívico Extraordinario tendrá efectos exclusivamente para la fecha establecida en el Decreto correspondiente y no generará precedente obligatorio para ejercicios posteriores.

Cuando por su trascendencia histórica se considere que el acontecimiento debe incorporarse permanentemente al calendario cívico nacional, deberá realizarse mediante la reforma legislativa correspondiente al artículo 18 de esta Ley.

La reiteración anual de una misma declaratoria no podrá utilizarse como mecanismo para sustituir el procedimiento legislativo requerido para incorporar una conmemoración permanente.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Segundo. El Poder Ejecutivo Federal realizará, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las adecuaciones reglamentarias necesarias para su debida aplicación.

Tercero. La entrada en vigor del presente Decreto no modificará las fechas conmemorativas establecidas en el artículo 18 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales ni los días de descanso obligatorio establecidos en la legislación laboral.

Dado en Ciudad de México, a los 6 días del mes de octubre de 2026.



MARIO MIGUEL CARRILLO CUBILLAS
Diputado Federal

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 200 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y TRAZABILIDAD DE LOS TABULADORES DE HONORARIOS MÉDICOS

La que suscribe, Giselle Yunueen Arellano Ávila, Diputada Federal de la LXVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en lo dispuesto por EL artículo 71 y demás relativos y aplicables, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 6, 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, al tenor de la siguiente:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

La protección de las personas frente a los gastos derivados de la atención médica ha formado parte de la evolución regulatoria y legislativa del sistema asegurador mexicano. Durante distintas legislaturas se han planteado modificaciones dirigidas a fortalecer la información que reciben los asegurados, precisar las condiciones de las pólizas, transparentar primas y costos, regular las redes de prestadores y dotar de mayor certeza a los tabuladores de honorarios médicos.

Ese desarrollo permite advertir que la materia no parte de una ausencia normativa. Existe, por el contrario, un entramado de disposiciones que reconoce el tabulador regula los contratos de adhesión, establece obligaciones de información y somete los productos de seguros a registro y supervisión. Lo que permanece pendiente es una cuestión más específica.

El asegurado puede conocer que determinado procedimiento se encuentra cubierto; puede incluso conocer el monto máximo que la institución reconoce conforme a su tabulador. Pero esa información no siempre permite identificar los elementos que condujeron a establecer dicha cantidad.

Cuando el reconocimiento económico de un acto médico depende de códigos, unidades de referencia, factores, equivalencias, multiplicadores o reglas de cálculo, la cifra final constituye el resultado de una operación previa. Si los componentes de esa operación no son identificables para quien necesita conocer sus efectos, la información existe formalmente, pero pierde parte de su utilidad práctica.

El problema público se encuentra, por tanto, en la trazabilidad del mecanismo de reconocimiento de los honorarios médicos. La cuestión adquiere especial relevancia cuando la prestación ya se realizó y el asegurado conoce que la cantidad reconocida por la institución no corresponde a la expectativa económica que había formado a partir de su póliza. En ese momento pueden surgir discrepancias respecto del código asignado al procedimiento, la unidad considerada, el factor aplicado, la vigencia del valor o la forma en que fueron integrados diversos actos médicos.

La controversia llega entonces después de que la decisión médica ya fue tomada y el gasto ya se generó. La regulación debe procurar que una parte de esa incertidumbre pueda ser atendida con anterioridad.

Esta situación puede generar incertidumbre tanto para las personas aseguradas como para los profesionales de la salud. Conocer de manera anticipada los criterios mediante los cuales se determinará el monto reconocido permite identificar posibles diferencias económicas antes de la prestación del servicio y facilita una mejor toma de decisiones respecto de la cobertura contratada.

La transparencia adquiere así una dimensión preventiva. No se trata únicamente de facilitar la revisión de una cantidad una vez efectuado el procedimiento, sino de que las reglas aplicables puedan ser conocidas con anterioridad, de manera clara y verificable. Esto contribuye a reducir controversias posteriores y fortalece la certeza sobre las condiciones económicas bajo las cuales opera la póliza.

El seguro cumple una función económica esencial: distribuir y administrar riesgos mediante condiciones previamente determinadas. Para que esa función pueda ejercerse con certeza, el asegurado debe encontrarse en condiciones de conocer no solamente la existencia de una cobertura, sino las reglas económicas que inciden en su aplicación.

La propuesta que se somete a consideración de esta soberanía se inscribe en esa lógica. No pretende fijar los honorarios de los profesionales de la salud. Tampoco establece una tarifa nacional, determina el precio de los servicios médicos o sustituye la libertad contractual de las instituciones de seguros.

Su objeto es más preciso: establecer un estándar legal de transparencia respecto de los elementos esenciales que intervienen en la determinación del monto que una institución de seguros reconoce por concepto de honorarios médicos.

La diferencia es sustantiva.

Una regulación de precios determina directamente el valor de un servicio. Una obligación de trazabilidad permite conocer la regla con la que un sujeto determina el monto que habrá de reconocer conforme a un contrato de seguro. La primera incide en la formación del precio. La segunda incide en la información necesaria para comprender la cobertura.

De esta manera, cuando exista un mecanismo compuesto por un procedimiento, código, unidad, factor o equivalencia y una regla de cálculo, los elementos esenciales de esa determinación podrán ser identificados y consultados, junto con el monto resultante y su vigencia.

La finalidad no consiste en revelar la totalidad de la información técnica, actuarial o comercial que sustenta un producto. La legislación ya reconoce ámbitos de protección para los secretos industriales y demás información jurídicamente reservada. La obligación propuesta se limita a aquello que resulta necesario para comprender el reconocimiento económico del acto médico.

En términos sencillos: el tabulador establece una referencia económica; la trazabilidad permite conocer cómo se determina y aplica.

II. ANTECEDENTES DEL MARCO ASEGURADOR MEXICANO

La regulación de los seguros de accidentes y enfermedades se encuentra construida sobre un sistema especializado que reconoce la naturaleza técnica de la actividad aseguradora y reserva a la autoridad financiera federal las facultades de autorización, registro, regulación y supervisión correspondientes.

La Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas distingue, dentro de la operación de accidentes y enfermedades, los ramos de accidentes personales, gastos médicos y salud.

Esta diferenciación es relevante para la presente propuesta porque el régimen jurídico de los gastos médicos y el de salud responden a coberturas distintas, aun cuando ambos puedan involucrar la prestación de servicios médicos.

La iniciativa reconoce esa estructura y, por ello, evita utilizar de manera indistinta las categorías jurídicas de “salud” y “gastos médicos”.

El artículo 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas¹ constituye uno de los principales puntos de conexión de la reforma. El precepto establece obligaciones relacionadas con la claridad y precisión de la documentación contractual y, en materia de seguros de salud, contempla tanto la información sobre modificaciones a las redes de servicios como la posibilidad de acudir con médicos distintos a la red mediante el pago de la diferencia entre el tabulador de la institución y el costo del servicio médico. La regulación secundaria desarrolla esta materia.

¹ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISF.pdf>

El capítulo 15.9 de la Circular Única de Seguros y Fianzas establece que las instituciones autorizadas para operar seguros del ramo de salud deben contar con una red de servicios congruente con los lugares donde comercializan sus productos; también prevé obligaciones respecto de cambios en la infraestructura hospitalaria y reconoce la posibilidad de elección de médicos fuera de red mediante el pago de la diferencia entre el tabulador y el costo del servicio².

La propia regulación define el “Tabulador de Honorarios Médicos” como la relación de procedimientos médicos y quirúrgicos en la que se especifica el monto máximo a pagar por la aseguradora por cada uno de ellos. Este reconocimiento normativo resulta central para el presente proyecto.

El tabulador ya forma parte del lenguaje jurídico y operativo del seguro. Lo que se propone es avanzar en la calidad de la información asociada con ese instrumento.

III. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y ANTECEDENTES INMEDIATOS

La preocupación por las condiciones económicas de los seguros de gastos médicos no constituye una cuestión reciente dentro del trabajo legislativo. En la LXVI Legislatura se han presentado diversas iniciativas que inciden sobre la materia desde diferentes ángulos.

El 7 de octubre de 2025, el diputado Yerico Abramo Masso presentó una iniciativa para reformar y adicionar el artículo 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas. Entre sus objetivos se encuentran establecer criterios de información sobre redes de servicios médicos, tabuladores para médicos fuera de red y condiciones para los ajustes de primas, deducibles y coaseguros. El asunto permanece pendiente en las comisiones de origen³.

En esa misma fecha fue presentada otra iniciativa del diputado Yerico Abramo Masso para adicionar un artículo 162 Bis a la Ley sobre el Contrato de Seguro, con

² https://lisfcusf.cnsf.gob.mx/CUSF/CUSF15_9

³ <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/66/2025/oct/20251007-II-5.html>

disposiciones vinculadas con información sobre redes, tabuladores y condiciones económicas de los seguros de gastos médicos⁴.

El 10 de marzo de 2026, el diputado Éctor Jaime Ramírez Barba presentó una propuesta que, entre otros ordenamientos, plantea modificaciones a la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas para establecer criterios y metodologías relacionados con la determinación y ajuste de primas, así como obligaciones de información sobre los factores que explican dichos incrementos. El asunto se encuentra pendiente en comisión de origen⁵.

En el Senado, el 6 de mayo de 2026, el senador Emmanuel Reyes Carmona presentó una iniciativa para reformar y adicionar el artículo 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas. La propuesta aborda transparencia en seguros de salud y gastos médicos, autonomía clínica, tabuladores médicos, costos de insumos y medicamentos, negativas de cobertura y mecanismos de resolución de controversias. El asunto se encuentra pendiente en las comisiones de origen⁶.

Los antecedentes muestran que la agenda legislativa ya ha identificado diversos componentes del problema: primas, costos, tabuladores, redes médicas, información contractual, atención fuera de red y transparencia de los servicios privados de salud. Precisamente por ello, la propuesta que ahora se presenta debe delimitar con rigor su objeto.

Se concentra en un punto específico que permanece jurídicamente diferenciable: la trazabilidad de los elementos utilizados por la institución aseguradora para determinar el monto reconocido por un acto médico cubierto.

La existencia de antecedentes legislativos, lejos de restar justificación a la propuesta, demuestra la continuidad de una preocupación que ha sido objeto de deliberación

⁴ <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/66/2025/oct/20251007-II-5.html>

⁵ <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/66/2026/mar/20260310-II-2.html>

⁶ https://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/Search/search_UTF.php?Valor=transparencia

parlamentaria y permite identificar con mayor precisión el espacio normativo que permanece abierto.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ establece el deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En esta materia, la protección constitucional se vincula con el derecho a la salud, reconocido en el artículo 4o., y con la protección de las personas consumidoras prevista en el artículo 28.

La contratación de un seguro de gastos médicos constituye una relación jurídica de naturaleza patrimonial, pero sus efectos se proyectan sobre una materia particularmente sensible: el acceso y financiamiento de servicios de atención médica. La información relativa a la cobertura, sus limitaciones y sus consecuencias económicas adquiere así una dimensión que trasciende la mera formalidad contractual.

El artículo 28 constitucional reconoce expresamente la protección de los consumidores y ordena establecer mecanismos para su protección y para la organización de la defensa de sus intereses. En el ámbito asegurador, esta disposición adquiere una importancia particular debido a la naturaleza técnica del contrato, la especialización de la institución aseguradora y el carácter de adhesión que presentan numerosos productos.

Desde esta perspectiva, el derecho a la información adquiere especial relevancia dentro de la relación entre las instituciones aseguradoras y las personas usuarias. La posibilidad de conocer de manera clara las condiciones económicas de una cobertura permite que el consentimiento contractual no se limite a la aceptación formal de una póliza, sino que exista una comprensión suficiente de sus alcances y consecuencias.

⁷ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Asimismo, la protección constitucional de las personas consumidoras exige atender las condiciones particulares de aquellas relaciones en las que existe una diferencia significativa de información y especialización entre las partes. En el caso de los seguros de gastos médicos, transparentar los elementos que intervienen en el reconocimiento económico de los servicios permite fortalecer la certeza jurídica del asegurado, sin modificar la naturaleza del contrato ni intervenir en la determinación de los honorarios profesionales.

La iniciativa busca desarrollar esa protección desde una perspectiva concreta: la reducción de la asimetría de información respecto de los mecanismos de reconocimiento económico de los honorarios médicos.

Por otra parte, los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución sustentan la facultad de iniciar leyes y decretos y la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de instituciones de seguros y de los demás ámbitos comprendidos por la propuesta.

V. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSUMIDOR Y JURISPRUDENCIA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido de manera expresa que la protección constitucional de las personas consumidoras comprende a los usuarios de servicios financieros y, particularmente, a los usuarios del sector asegurador.

En la jurisprudencia 1a./J. 123/2022 (11a.), la Primera Sala⁸ sostuvo que las aseguradoras, por su carácter de especialistas en la materia, tienen el deber de proporcionar a sus clientes información completa, clara, sencilla y transparente sobre los aspectos del seguro, incluidos sus términos, condiciones, coberturas y exclusiones. El criterio parte de la existencia de una asimetría informativa característica de la relación entre la aseguradora y el usuario.

⁸ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025236>

Este criterio resulta directamente pertinente; la información que recibe el asegurado debe permitirle conocer los efectos económicos de la cobertura contratada. Cuando la determinación del reconocimiento de un procedimiento depende de elementos técnicos que no se encuentran suficientemente identificados, la información sobre el seguro puede permanecer formalmente disponible sin alcanzar toda su utilidad práctica.

La jurisprudencia constitucional proporciona, por tanto, un fundamento para fortalecer el deber de información sin convertirlo en una obligación de revelar información empresarial que resulte ajena a la finalidad de protección del usuario.

La reforma propuesta se ubica precisamente en ese punto de equilibrio.

VI. REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO FEDERAL RELACIONADO

1. Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas⁹

La LISF constituye el ordenamiento central de la reforma. Su contenido reconoce los ramos de gastos médicos y salud dentro de la operación de accidentes y enfermedades y establece reglas específicas para los productos y las instituciones que los operan. El artículo 200 ya contiene obligaciones de claridad contractual y disposiciones específicas para el ramo de salud. Los artículos 201 a 204 articulan, a su vez, el régimen de nota técnica, documentación contractual, registro y remisión de contratos de adhesión.

La iniciativa desarrolla ese régimen sin sustituirlo. En particular, no pretende convertir la obligación de información en una obligación de revelar la nota técnica completa. La nota técnica constituye un instrumento de naturaleza actuarial y técnica sujeto al régimen de supervisión correspondiente. La propuesta se limita a los elementos necesarios para comprender el mecanismo de reconocimiento de honorarios.

⁹ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISF.pdf>

2. Ley sobre el Contrato de Seguro¹⁰

La Ley sobre el Contrato de Seguro constituye el marco general de la relación contractual asegurativa y contiene las reglas relativas a la formación, documentación, interpretación y efectos del contrato. Su última reforma registrada por la Cámara de Diputados corresponde al 4 de abril de 2013. La presente propuesta no modifica este ordenamiento.

La razón es de técnica legislativa: la obligación que se pretende establecer tiene naturaleza predominantemente regulatoria y de supervisión de las instituciones de seguros, materia que encuentra su sede natural en la LISF. La reforma, además, evita alterar las reglas civiles y mercantiles que rigen la formación y ejecución del contrato de seguro.

3. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros¹¹.

La LPDUSF tiene como finalidad proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros y reconoce como objetivo procurar la equidad en las relaciones entre usuarios e instituciones financieras.

La legislación también faculta a la CONDUSEF para solicitar información a las instituciones financieras y revisar contratos de adhesión, incluyendo aspectos destinados a evitar estipulaciones confusas o que impidan conocer claramente el alcance de las obligaciones contractuales.

Este marco normativo se articula de manera directa con el propósito de la reforma y permite fortalecer su aplicación dentro de las instituciones ya existentes. El planteamiento parte de las atribuciones actualmente conferidas a las autoridades competentes y evita incorporar instancias de protección o procedimientos adicionales que generarían duplicidad regulatoria.

¹⁰ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/211.pdf>

¹¹ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPDUSF.pdf>

4. Registro de Contratos de Adhesión de Seguros¹²

El RECAS constituye un mecanismo institucional ya existente para difundir los modelos de contratos de adhesión de seguros que utilizan las instituciones en la comercialización y formalización de sus productos. La propia CONDUSEF identifica el RECAS como el registro previsto en el artículo 204 de la LISF. Su existencia resulta relevante, pero no resuelve por sí sola el problema que aborda esta iniciativa.

El acceso al contrato permite conocer las condiciones documentales de la póliza. La trazabilidad propuesta se refiere a los elementos operativos y económicos mediante los cuales se determina el reconocimiento de un acto médico.

Son niveles distintos de información.

5. Circular Única de Seguros y Fianzas¹³

La CUSF desarrolla las reglas operativas aplicables a las instituciones de seguros. En materia de seguros de salud, su capítulo 15.9 regula redes de servicios, cambios en infraestructura, atención fuera de red y otros aspectos relacionados con la operación del producto. Asimismo, la regulación utiliza expresamente el concepto de “Tabulador de Honorarios Médicos” y lo define a partir de procedimientos médicos y quirúrgicos y del monto máximo que la aseguradora pagará por cada uno; la propuesta no sustituye esta regulación.

Por el contrario, pretende proporcionar una base legal suficiente para que la CNSF pueda desarrollar, mediante disposiciones generales, la forma en que deberán identificarse y ponerse a disposición los elementos esenciales de ese mecanismo.

6. Ley General de Salud¹⁴

¹² <https://www.gob.mx/condusef/articulos/ya-sabes-que-es-el-recas>

¹³ <https://www.gob.mx/cnsf/documentos/circular-unica-de-seguros-y-fianzas>

¹⁴ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>

La Ley General de Salud establece el régimen aplicable a la prestación de los servicios de atención médica, incluidos aquellos que se proporcionan en el ámbito privado, y define las bases sanitarias bajo las cuales deben desarrollarse estas actividades.

La reforma propuesta se circunscribe a un ámbito jurídico distinto: la relación contractual y de información entre las instituciones aseguradoras y las personas aseguradas. Su objeto no consiste en regular la prestación del servicio médico ni en intervenir en la determinación de los honorarios profesionales, sino en establecer un estándar de transparencia respecto del mecanismo utilizado por la aseguradora para determinar el monto que reconoce con cargo a la cobertura contratada.

En consecuencia, permanecen intocadas las disposiciones sanitarias aplicables a hospitales, clínicas y profesionales de la salud, así como las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Salud. Tampoco se establecen tarifas médicas, precios de referencia ni parámetros para fijar los honorarios que pueden cobrar los prestadores de servicios.

La materia legislativa se encuentra, por tanto, claramente delimitada: el objeto de la reforma es hacer transparente y trazable la regla mediante la cual la institución aseguradora determina el monto que reconoce por un servicio médico cubierto, sin intervenir en la fijación del precio del servicio ni en su regulación sanitaria.

Esta precisión preserva la distribución constitucional de competencias y permite atender el problema identificado desde el ámbito propio de la legislación aseguradora, mediante las facultades regulatorias y de supervisión que ya corresponden a las autoridades competentes.

7. Protección de datos personales

La legislación federal en materia de protección de datos personales establece un régimen específico para el tratamiento de información por parte de los particulares,

con especial relevancia cuando se trata de datos vinculados con la salud. La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares¹⁵, cuya última reforma corresponde al 14 de noviembre de 2025, constituye el marco aplicable para estos efectos.

La reforma propuesta se articula con ese régimen y preserva sus principios, deberes y límites. La transparencia que se incorpora recae sobre los elementos generales, objetivos y verificables del mecanismo contractual mediante el cual la institución aseguradora determina el monto que reconoce por los servicios médicos cubiertos. Por ello, la obligación de información se refiere a variables de carácter contractual, técnico y económico —como códigos, unidades de referencia, factores, equivalencias, reglas de cálculo, montos reconocidos y periodos de vigencia—, cuya publicidad frente a la persona asegurada resulta necesaria para dotar de certeza a la cobertura contratada.

En ningún caso esta obligación supone la exposición de expedientes clínicos, diagnósticos, antecedentes médicos, identificadores personales u otra información que permita vincular los elementos del mecanismo de reconocimiento con la situación médica particular de una persona. La transparencia propuesta debe operar, así, sobre la regla de cálculo y sus elementos objetivos, no sobre los datos personales o clínicos de quienes utilizan el seguro.

8. Secretos industriales y propiedad industrial

La Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial¹⁶ regula expresamente los secretos industriales y su protección jurídica; su última reforma publicada corresponde al 15 de enero de 2026. Este marco impide plantear una obligación de transparencia ilimitada.

¹⁵ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>

¹⁶ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPPI.pdf>

Por esa razón, la iniciativa distingue entre los elementos esenciales del mecanismo de reconocimiento —que sí deben ser conocidos— y la información técnica, financiera, actuarial o comercial cuya divulgación no sea necesaria para comprender dicho mecanismo y que se encuentre protegida por la legislación.

La transparencia propuesta tiene un límite funcional: hacer comprensible la determinación del reconocimiento económico, no exponer el conocimiento empresarial de la institución.

VII. LA DISTINCIÓN ENTRE PRECIO MÉDICO Y MONTO RECONOCIDO POR LA ASEGURADORA

Una precisión resulta indispensable para delimitar correctamente el alcance de la reforma: el honorario profesional del médico y el monto que la institución aseguradora reconoce con cargo a la cobertura contratada no son jurídicamente equivalentes. Ambos pueden coincidir en una misma prestación de servicios de salud, pero responden a relaciones jurídicas distintas y producen efectos económicos diferenciados.

El honorario corresponde a la relación que se establece entre el profesional de la salud y la persona que recibe sus servicios, conforme al marco jurídico aplicable al ejercicio profesional. El monto reconocido por la aseguradora, en cambio, deriva de las condiciones de la póliza y de los mecanismos que la institución emplea para determinar el alcance económico de la cobertura. Esta diferencia adquiere especial importancia cuando el servicio médico se encuentra sujeto a un tabulador.

La reforma incide exclusivamente en el segundo ámbito. Su objeto es que puedan conocerse los elementos conforme a los cuales la institución aseguradora determina el monto que reconoce por un procedimiento o acto médico cubierto. De esta manera, el profesional de la salud y la persona asegurada pueden identificar las condiciones económicas que derivan de la aplicación de la póliza, sin alterar la naturaleza del honorario profesional.

Esta distinción también resulta fundamental para evitar que la transparencia propuesta genere efectos no previstos sobre la prestación de servicios médicos. El conocimiento de los criterios utilizados por la aseguradora permitirá a las partes comprender con mayor claridad las consecuencias económicas de la cobertura, sin que ello implique limitar la autonomía del profesional para establecer sus honorarios ni modificar las condiciones bajo las cuales se presta el servicio médico. De esta manera, la reforma fortalece la información disponible sin alterar la naturaleza de las relaciones jurídicas involucradas.

La precisión es relevante también desde el punto de vista de la competencia legislativa. Transparentar el mecanismo de reconocimiento no equivale a regular el precio de los servicios médicos. La reforma no establece honorarios, no fija tarifas profesionales y tampoco convierte los valores utilizados por una aseguradora en precios oficiales para el mercado de servicios de salud.

El tabulador conserva, por tanto, su naturaleza dentro de la operación aseguradora. Su función consiste en establecer los valores o parámetros con los que la institución determina el monto que reconocerá respecto de determinados procedimientos o servicios médicos. Lo que se incorpora es un estándar de transparencia sobre los elementos esenciales que intervienen en esa determinación.

La diferencia puede parecer sutil, pero jurídicamente es decisiva: una cosa es cuánto cobra el médico por su trabajo y otra, distinta, cuánto reconoce la aseguradora conforme a la cobertura contratada.

La reforma se ocupa de que esta segunda determinación deje de presentarse como una cifra cuyo origen resulta difícil de conocer y pueda ser identificada a partir de reglas, parámetros y vigencias objetivamente verificables. Ahí se encuentra el verdadero alcance de la transparencia propuesta: hacer cognoscible el mecanismo de reconocimiento sin intervenir en la libertad profesional ni en la formación de los honorarios médicos.

VIII. TRANSPARENCIA Y TRAZABILIDAD

La transparencia cobra especial relevancia cuando el trabajo de un profesional de la salud queda sujeto a un mecanismo mediante el cual una institución aseguradora determina el monto que reconocerá con cargo a una cobertura contratada. En ese punto convergen la práctica médica y la operación aseguradora, y es precisamente ahí donde la información adquiere valor jurídico: permite conocer, antes de que surja una diferencia, bajo qué parámetros será considerado económicamente el acto médico.

El honorario profesional y el monto reconocido por la aseguradora mantienen su naturaleza diferenciada. Sin embargo, en la operación de los seguros de gastos médicos pueden quedar vinculados a través de un tabulador que asigna valores a determinados procedimientos o servicios. Cuando esos valores derivan de códigos, unidades de referencia, factores, equivalencias o reglas de cálculo, conocer únicamente la cantidad final resulta insuficiente.

La transparencia debe alcanzar, por ello, los elementos esenciales que intervienen en su determinación, de manera que puedan ser conocidos y verificables por el profesional de la salud y por la persona asegurada, conforme a las características del producto contratado.

En lo que resulte aplicable, deberá ser posible identificar el procedimiento o acto médico, su código o clave, la unidad de referencia, los factores o equivalencias utilizados, la regla de cálculo, el monto reconocido y la vigencia del valor correspondiente.

Con ello, el monto deja de ser una cifra aislada. Puede ser relacionado con el procedimiento al que corresponde, con los parámetros que intervinieron en su determinación y con el periodo durante el cual esos valores resultan aplicables.

Aquí adquiere sentido la trazabilidad. No se trata únicamente de saber cuánto reconoce la aseguradora, sino de poder seguir el camino jurídico y técnico que conduce a ese resultado. Si existe una diferencia entre el honorario profesional y el monto reconocido, los elementos transparentados deben permitir ubicar su origen: el procedimiento considerado, la codificación empleada, la unidad de referencia, el factor aplicado, la equivalencia utilizada o la regla bajo la cual se efectuó el cálculo.

Esta posibilidad resulta relevante para el médico. Le permite conocer las condiciones económicas bajo las cuales su intervención será considerada dentro de la cobertura y, en su caso, advertir con mayor precisión cuándo existe una diferencia entre su honorario y el monto reconocido por la institución. Para la persona asegurada, significa contar con mejores elementos para anticipar las consecuencias económicas de la cobertura contratada. Para la aseguradora, implica que el mecanismo aplicado pueda ser explicado a partir de parámetros previamente establecidos.

La trazabilidad cumple así una función preventiva y no únicamente correctiva. Al contar con información suficiente antes de la realización del procedimiento, el profesional de la salud y la persona asegurada pueden conocer con mayor precisión las condiciones económicas aplicables y, en su caso, identificar oportunamente posibles diferencias. Esto permite que la transparencia opere como una herramienta para prevenir controversias y no solamente como un mecanismo para explicarlas una vez que estas se han producido.

La obligación propuesta se limita a esos elementos esenciales. La transparencia no puede confundirse con la divulgación irrestricta de la metodología actuarial, información comercial, secretos industriales o cualquier otro contenido protegido por la legislación aplicable. Se trata de hacer accesible aquello que resulta indispensable para comprender el reconocimiento económico del acto médico.

De esta manera, el tabulador mantiene su naturaleza como instrumento de la operación aseguradora y no adquiere el carácter de tarifa profesional. La reforma tampoco determina cuánto debe cobrar un médico; establece que, cuando una

aseguradora determine cuánto reconoce por ese trabajo, las reglas que producen ese monto deben ser cognoscibles.

La diferencia es fundamental. Una cantidad informa el resultado; una regla permite comprenderlo. Y cuando esa cantidad incide directamente en la remuneración del trabajo médico y puede generar una diferencia que termine repercutiendo en la persona asegurada, la certeza no debe aparecer después de la controversia.

Debe existir antes: en la regla, en el tabulador y en la información que permite conocer cómo se determina el valor reconocido por el acto médico.

IX. DERECHO COMPARADO Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La experiencia comparada permite advertir que la transparencia de los costos asociados a la atención médica ha dejado de ser una cuestión exclusivamente informativa para convertirse, en distintos sistemas, en un instrumento de certeza previa para pacientes, profesionales de la salud y entidades aseguradoras.

En Australia, el régimen de seguros privados de salud reconoce expresamente la existencia de una diferencia entre el honorario que cobra el médico y la cantidad que cubren Medicare y el seguro privado. Esa diferencia, denominada *gap*, puede quedar a cargo del paciente o reducirse mediante acuerdos entre el médico y la aseguradora. El propio Gobierno australiano establece mecanismos de *informed financial consent*, mediante los cuales el paciente tiene derecho a conocer una estimación de los costos antes de recibir el tratamiento. Asimismo, dispone de un sistema oficial, el *Medical Costs Finder*, destinado a hacer más comprensibles los costos de determinados procedimientos médicos¹⁷.

La experiencia australiana resulta particularmente relevante para el caso mexicano porque reconoce una realidad semejante a la que motiva esta reforma: el honorario profesional, la cantidad que reconoce el asegurador y el gasto que eventualmente

¹⁷ <https://www.health.gov.au/sites/default/files/private-patients-hospital-charter-spanish.pdf>

debe cubrir el paciente pueden ser cantidades distintas, por lo que conocer anticipadamente cómo se integra cada componente permite reducir incertidumbre y favorecer decisiones informadas. Incluso las reglas aplicables a las aseguradoras privadas les exigen informar a sus asegurados cuando un tratamiento cubierto puede generar gastos de bolsillo.

En Estados Unidos, la *No Surprises Act*, vigente desde el 1 de enero de 2022, incorporó mecanismos federales de transparencia y protección frente a determinadas facturas médicas inesperadas. Entre ellos se encuentra el *Good Faith Estimate*, que obliga, en los supuestos previstos por la legislación, a proporcionar anticipadamente una estimación detallada de los cargos esperados y permite utilizar esa información para cuestionar determinadas diferencias entre el costo estimado y la factura final¹⁸.

Aunque el mecanismo estadounidense no constituye un equivalente directo al sistema mexicano de tabuladores —y su aplicación tiene particularidades, especialmente respecto de personas sin seguro o que deciden no utilizarlo—, ofrece un referente relevante: la información económica adquiere mayor utilidad jurídica cuando se proporciona antes de que se materialice el costo y cuando puede posteriormente contrastarse con el cobro realizado.

Ambas experiencias permiten identificar un principio común: la transparencia resulta más eficaz cuando precede al acto médico y cuando la información proporcionada permite comprender la posible participación económica de cada sujeto. Australia lo desarrolla mediante la identificación previa de honorarios, cobertura y posibles diferencias; Estados Unidos, mediante estimaciones previas y mecanismos para contrastarlas con la facturación posterior.

La propuesta mexicana no pretende trasladar ninguno de estos modelos de manera mecánica. El orden jurídico nacional cuenta con instituciones, autoridades y mecanismos propios de regulación y supervisión de los seguros. Lo que resulta

¹⁸ https://www.huhs.harvard.edu/sites/g/files/omnuum12951/files/2026-07/No-Surprise-Act_Spanish.pdf

pertinente es incorporar, dentro de ese marco, una regla compatible con su estructura: que el mecanismo mediante el cual una aseguradora determina el monto que reconoce por un acto médico pueda ser conocido con oportunidad, comprendido en sus elementos esenciales y verificado cuando exista una diferencia.

El derecho comparado, por tanto, no se invoca para sustituir el régimen mexicano, sino para demostrar que la transparencia económica en materia de salud puede cumplir una función preventiva cuando se construye alrededor de información previa, verificable y suficientemente precisa.

En el caso mexicano, esa lógica adquiere una expresión concreta: que el médico conozca las condiciones económicas bajo las cuales su acto será reconocido por la cobertura y que la persona asegurada pueda conocer, antes de enfrentar una diferencia, qué parte de ese costo puede quedar fuera del reconocimiento de la aseguradora y por qué.

X. DIMENSIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL PROBLEMA

El seguro de gastos médicos cumple una función de previsión patrimonial frente a contingencias que pueden representar erogaciones de considerable magnitud para las familias. Su contratación responde, precisamente, a la expectativa de contar con una cobertura capaz de distribuir y hacer previsible parte del impacto económico derivado de una enfermedad, accidente o intervención médica. Esa previsión, sin embargo, no significa que toda erogación quede necesariamente cubierta.

La operación de cada producto puede involucrar deducibles, coaseguros, límites de cobertura, condiciones de red, diferencias derivadas de la atención con prestadores fuera de ella y montos que la institución aseguradora reconoce conforme al tabulador aplicable. Es en este último punto donde la información adquiere una dimensión práctica. Cuando el trabajo de un profesional de la salud se encuentra sujeto a un mecanismo de reconocimiento económico, la falta de claridad sobre los parámetros utilizados puede dificultar que tanto el médico como la persona asegurada conozcan,

antes de la prestación del servicio, las consecuencias económicas que derivarán de la cobertura.

La dimensión del fenómeno tampoco puede desvincularse de la evolución del aseguramiento en México. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) llevaron a cabo la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2024¹⁹, arrojando resultados significativos, la penetración de las pólizas de seguro aumentó para todos los tipos, el 7% de la población tiene seguro de gastos médicos; se ha reportado que el 24% de la población que nunca ha tenido un seguro. Entre los factores relacionados con la oferta, el principal factor fue que los consideran muy caros, reportado por el 15% de las personas que nunca han tenido seguro. El 13% de la población sin seguro reportó no contar con uno por no saber cómo funcionan.

Este crecimiento amplía el número de personas que participan en relaciones contractuales en las que convergen aseguradoras, profesionales de la salud y usuarios de servicios médicos. En esa medida, la regulación debe acompañar la expansión del instrumento asegurador con condiciones de información que permitan comprender sus efectos económicos.

En este contexto, fortalecer la información disponible no sólo tiene una dimensión jurídica, sino también económica y social. Una persona que conoce con anticipación los criterios que determinan el monto reconocido puede valorar de mejor manera las condiciones de su cobertura y prever posibles diferencias que deban ser asumidas directamente. De igual forma, el profesional de la salud puede contar con mayor certeza respecto de la forma en que sus servicios serán considerados dentro del esquema asegurador.

La transparencia adquiere aquí una función concreta: reducir la incertidumbre que puede surgir entre el valor del acto médico, el monto reconocido por la aseguradora y la cantidad que, en su caso, deba asumir directamente la persona asegurada.

¹⁹ <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2024/>

No se trata de alterar la naturaleza del seguro ni de trasladar a la institución aseguradora obligaciones distintas de las contratadas. Se trata de que las reglas económicas de la cobertura puedan ser conocidas oportunamente por quienes intervienen en su ejecución. En una relación de esta naturaleza, la certeza no puede construirse únicamente a partir del contrato entendido como documento. Debe alcanzar también los mecanismos mediante los cuales sus disposiciones producen efectos económicos concretos. Si el aseguramiento pretende ofrecer previsión frente al riesgo médico, la transparencia debe permitir que esa previsión sea comprensible antes de que ocurra la erogación.

XI. PERSPECTIVA DEL PROFESIONAL DE LA SALUD

La relación entre el profesional de la salud y la institución aseguradora ha adquirido una dimensión económica que merece reglas claras. Cuando un procedimiento médico se encuentra comprendido dentro de una póliza, el trabajo profesional puede quedar sujeto a un mecanismo de reconocimiento que determina cuánto de ese acto será considerado para efectos de la cobertura. Esa determinación produce consecuencias concretas y, por ello, sus reglas deben ser susceptibles de conocimiento.

Para el médico, conocer el tabulador no significa solamente conocer una cantidad. Significa saber bajo qué condiciones económicas será reconocido el acto profesional que realiza. Si un procedimiento se encuentra identificado mediante una clave, una unidad de referencia, un factor o una equivalencia, esos elementos forman parte de la realidad económica con la que el profesional habrá de relacionarse cuando interviene dentro de una cobertura aseguradora.

La falta de claridad puede generar una situación particularmente inconveniente: que el médico conozca el valor de su trabajo, la aseguradora aplique un monto conforme a sus propios parámetros y la diferencia termine apareciendo frente al paciente como un problema cuya causa ninguno de los dos puede explicar con precisión.

La reforma busca cerrar precisamente ese espacio de incertidumbre; al hacer cognoscibles los elementos esenciales del mecanismo de reconocimiento, el profesional puede conocer anticipadamente las condiciones bajo las cuales su intervención será considerada por la aseguradora. Esto permite diferenciar, desde el origen, el honorario que corresponde al trabajo médico del monto que la institución reconoce conforme a la póliza.

La utilidad práctica de esta información se hace evidente cuando surge una discrepancia entre el honorario profesional y el monto reconocido por la aseguradora. Mientras el origen de esa diferencia permanezca indeterminado, su aclaración puede quedar sujeta a interpretaciones y gestiones sucesivas entre el médico, el paciente y la institución. La identificación de los elementos que intervinieron en el cálculo permite, en cambio, ubicar el punto específico en el que se produjo la diferencia y atenderla sobre bases objetivas.

En ese sentido, la trazabilidad funciona como un mecanismo de prevención y esclarecimiento. Si el profesional puede conocer el procedimiento considerado, la clave utilizada, la unidad de referencia, los factores o equivalencias aplicables y la regla conforme a la cual se obtuvo el monto reconocido, cuenta con elementos suficientes para revisar la determinación y, en su caso, solicitar su aclaración ante la institución correspondiente.

De esta manera, la transparencia no representa una carga adicional para el ejercicio profesional, sino una herramienta para dotar de mayor certeza a una relación en la que participan distintos sujetos y existen reglas económicas previamente determinadas. El acceso a información clara y verificable permite que el profesional de la salud conozca el alcance económico de la cobertura, distinga su propio honorario del monto reconocido por la institución y participe en la aclaración de cualquier diferencia con elementos objetivos, favoreciendo una relación más clara entre médicos, aseguradoras y personas aseguradas.

XII. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA REFORMA

La reforma propone adicionar al artículo 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas obligaciones específicas para las instituciones que operen los ramos de gastos médicos y salud, orientadas a transparentar los elementos mediante los cuales se determina el monto que la aseguradora reconoce por un acto médico.

El contenido de la obligación comprende, conforme a las características de cada producto, la identificación del procedimiento o acto médico; el código o identificador correspondiente; la unidad de referencia y, cuando exista, su valor; los factores, multiplicadores o equivalencias aplicables; la regla mediante la cual se obtiene el resultado; el monto máximo o cantidad reconocida; la fecha de vigencia y las condiciones generales para su actualización.

La información deberá permanecer disponible en medios accesibles, consultables y suficientemente claros para quienes intervienen en la relación aseguradora. No basta, por ello, con que el dato exista en los sistemas de la institución: debe encontrarse en condiciones que permitan su conocimiento y consulta.

Corresponderá a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas establecer, mediante disposiciones de carácter general, los aspectos técnicos y operativos necesarios para su aplicación, incluidos los formatos, medios electrónicos, mecanismos de consulta, periodicidad de actualización y demás elementos que permitan mantener vigente la información.

Esta técnica legislativa permite que la ley establezca la obligación y sus elementos esenciales, mientras que la regulación administrativa conserve el margen necesario para acompañar la evolución técnica de los productos aseguradores.

Pero el alcance de la reforma va más allá de ordenar la publicación de un tabulador. Busca que el valor económico atribuido al acto médico deje de ser un dato aislado y pueda ser entendido a partir de la regla que lo determina.

La medida también permite fortalecer la confianza en la relación aseguradora, al establecer un parámetro común de información para los distintos sujetos que participan en ella. Al conocer de manera anticipada los elementos que intervienen en la determinación del monto reconocido, las personas aseguradas y los profesionales de la salud pueden comprender mejor las condiciones económicas de la cobertura, mientras que las instituciones cuentan con reglas más claras para explicar y acreditar la aplicación de sus propios tabuladores.

Porque detrás de cada código existe un procedimiento; detrás de cada procedimiento existe trabajo médico; y detrás de cada monto reconocido existe una decisión económica de la institución aseguradora.

Esa decisión debe poder explicarse. El médico tiene derecho a saber cómo se reconoce económicamente su trabajo. El paciente tiene derecho a saber qué parte de la atención está comprendida en su cobertura. Y la aseguradora tiene derecho a operar conforme a las reglas de su producto, siempre que esas reglas puedan ser conocidas.

Ese es el alcance de la reforma: que el tabulador deje de ser una cifra que se consulta cuando aparece el problema y se convierta en una regla que pueda conocerse antes de que el problema exista.

Porque en materia de salud, la certeza no debe llegar después de la cuenta, ni después de la inconformidad, ni después de la controversia.

La certeza debe estar ahí desde antes: cuando el médico presta su trabajo, cuando el paciente utiliza su póliza y cuando la aseguradora aplica la cobertura. Transparentar el tabulador es, en última instancia, transparentar el valor que el sistema asegurador reconoce al acto médico. Y cuando ese valor puede afectar al médico y al paciente, conocer cómo se determina no es un privilegio: es certeza jurídica.

XIII. DELIMITACIÓN FRENTE A OTRAS REGULACIONES

La reforma se inserta dentro del ámbito propio de la legislación aseguradora y conserva la distribución de competencias prevista en el orden jurídico federal. Su objeto se encuentra claramente delimitado: establecer un deber de transparencia respecto de los elementos esenciales mediante los cuales una institución aseguradora determina el monto que reconoce por determinados actos o procedimientos médicos comprendidos en la cobertura contratada.

Esta delimitación permite distinguir la medida propuesta de otras materias que cuentan con regulación específica.

El honorario profesional permanece dentro de la relación jurídica correspondiente entre el médico y quien recibe sus servicios. La reforma no fija su cuantía ni establece precios máximos para la prestación médica. Del mismo modo, los valores utilizados por las aseguradoras en sus tabuladores no adquieren, por efecto de esta reforma, el carácter de tarifas oficiales ni constituyen parámetros para regular el mercado de servicios de salud.

Tampoco se propone crear un registro público de costos médicos. La obligación se refiere a la información que debe proporcionar la propia institución respecto del mecanismo que utiliza para determinar el monto reconocido dentro de un producto asegurador.

La medida conserva, igualmente, la separación entre el mecanismo de reconocimiento de los servicios médicos y la metodología actuarial empleada para determinar primas, reservas u otros elementos técnicos de la operación aseguradora. La transparencia del tabulador no supone intervenir en las bases actuariales del producto.

En materia de prestación de servicios de salud, permanecen vigentes las atribuciones y disposiciones sanitarias aplicables a hospitales, clínicas y profesionales de la salud.

La reforma tampoco incide en la integración o funcionamiento de las redes médicas, ni altera las reglas que rigen la relación entre las instituciones aseguradoras y los prestadores.

De igual manera, el mecanismo propuesto se articula con los instrumentos registrales y de transparencia existentes, incluido el Registro de Contratos de Adhesión de Seguros, sin sustituirlo ni duplicar sus funciones. La reforma tampoco requiere la creación de una nueva autoridad, órgano administrativo o estructura burocrática.

Finalmente, la obligación de transparencia no implica la divulgación íntegra de notas técnicas, secretos industriales, metodologías actuariales o información comercial protegida. El deber se circunscribe a aquellos elementos esenciales cuya identificación resulte necesaria para comprender el monto reconocido y la regla mediante la cual fue determinado, con respeto a las disposiciones aplicables en materia de confidencialidad, datos personales y propiedad industrial.

La delimitación es, por tanto, precisa: la reforma no interviene en el precio del servicio médico, en la autonomía clínica, en la regulación sanitaria ni en la metodología actuarial del seguro. Incide exclusivamente en la transparencia de la regla mediante la cual la aseguradora traduce un acto médico en un monto reconocido dentro de una cobertura.

Esa es la materia legislativa que se pretende atender. Una obligación concreta, dentro de una competencia existente y mediante instrumentos regulatorios que ya forman parte del sistema asegurador mexicano.

XIV. IMPACTO PRESUPUESTARIO Y NEUTRALIDAD PRESUPUESTARIA

La implementación de la reforma se plantea bajo un principio de neutralidad presupuestaria, toda vez que las obligaciones sustantivas recaen en las instituciones de seguros y se encuentran vinculadas con información, documentación y

mecanismos de consulta propios de la operación de los productos que actualmente comercializan.

Para las instituciones públicas competentes, la aplicación de las disposiciones propuestas deberá realizarse a través de las atribuciones, sistemas de supervisión, mecanismos de registro y herramientas de consulta que forman parte de su estructura institucional. En particular, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas podrá emitir las disposiciones de carácter general necesarias para precisar los aspectos técnicos y operativos de la reforma dentro del ámbito de sus facultades vigentes.

La medida tampoco requiere la creación de una nueva autoridad, unidad administrativa, plaza, fideicomiso, fondo o estructura permanente. Su implementación deberá aprovechar, en la medida técnicamente procedente, los sistemas de información y medios electrónicos con los que actualmente cuentan las autoridades del sector, así como los mecanismos institucionales de consulta y atención a usuarios.

Ahora bien, la neutralidad presupuestaria exige que la entrada en vigor de la reforma no se traduzca, por sí misma, en obligaciones de gasto no previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por ello, las disposiciones transitorias deberán establecer expresamente que las acciones que correspondan a las autoridades para su instrumentación se realizarán con cargo a los recursos autorizados para el ejercicio fiscal respectivo y sujetas a la disponibilidad presupuestaria correspondiente, sin generar ampliaciones presupuestarias ni erogaciones adicionales para la Federación.

Esta previsión permite armonizar el cumplimiento de la reforma con los principios de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria. La obligación legislativa queda establecida; su instrumentación administrativa se desarrolla dentro de las capacidades institucionales existentes y de los recursos que, en su caso, hayan sido autorizados para tal finalidad.

En consecuencia, la reforma no implica por sí misma un impacto presupuestario adicional para la Federación ni autoriza la creación de estructuras administrativas o

asignaciones extraordinarias de recursos. Cualquier acción que requiera erogaciones por parte de las autoridades competentes deberá sujetarse a la disponibilidad presupuestaria y a las disposiciones aplicables en materia de disciplina financiera.

La neutralidad presupuestaria no constituye, por tanto, una limitación para la eficacia de la reforma, sino una condición de su implementación responsable: se incorpora una nueva obligación de transparencia al sistema asegurador sin comprometer recursos públicos adicionales ni alterar la estructura administrativa existente.

XV. PROSPECTIVA

La reforma tiene una finalidad esencialmente preventiva: trasladar la certeza jurídica al momento en que puede ser útil, antes de que ocurra la prestación médica y antes de que una diferencia en el reconocimiento económico del acto profesional se convierta en un conflicto entre médico, paciente y aseguradora.

La disponibilidad previa de información clara, actualizada y verificable permite anticipar escenarios. El usuario puede conocer las condiciones económicas de su cobertura; el profesional puede identificar cómo será reconocido el acto médico que realiza; y la institución aseguradora puede aplicar las reglas de su producto bajo parámetros previamente definidos y cognoscibles. La transparencia deja así de operar únicamente como un mecanismo de respuesta frente a la inconformidad y adquiere una función preventiva.

El modelo también permite que la regulación secundaria acompañe la evolución de los productos aseguradores y de los instrumentos técnicos mediante los cuales se determina el reconocimiento económico de los servicios médicos. La ley fija el deber y sus elementos esenciales; corresponde a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas desarrollar las condiciones técnicas y operativas para su cumplimiento, dentro de sus atribuciones y sin alterar la naturaleza contractual del seguro.

A partir de esta lógica, la información deja de ser un dato que aparece cuando ya existe una diferencia y se convierte en una herramienta disponible desde el inicio. El

propósito es sencillo, pero relevante: que el médico conozca las reglas bajo las cuales será reconocido su trabajo, que el paciente pueda comprender el alcance económico de su cobertura y que la aseguradora opere sobre parámetros transparentes.

En el mediano y largo plazo, esta medida puede contribuir a consolidar una cultura de mayor transparencia dentro del sector asegurador, en la que la información sobre los mecanismos de reconocimiento económico forme parte de las condiciones que las personas pueden consultar y comprender antes de utilizar su cobertura. La finalidad no es anticipar todas las circunstancias que pueden presentarse durante una atención médica, sino reducir aquellas incertidumbres que pueden prevenirse mediante reglas claras, información accesible y parámetros verificables.

La prospectiva de la reforma se encuentra, precisamente, en esa capacidad de anticipación. Una contingencia médica puede ser imprevisible; la incertidumbre sobre las reglas económicas de la cobertura no tiene por qué serlo.

La certeza debe existir antes de la controversia, para que la atención médica pueda concentrarse en lo que verdaderamente importa: atender al paciente.

XVI. CUADRO COMPARATIVO.

A efecto de tener mayor claridad de la reforma propuesta, se expone el siguiente cuadro comparativo:

LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS.

Texto Vigente	Propuesta de Modificación
ARTÍCULO 200.- Las Instituciones de Seguros, al realizar su actividad, deberán observar los siguientes principios:	ARTÍCULO 200.- Las Instituciones de Seguros, al realizar su actividad, deberán observar los siguientes principios:
I a V. ...	I a V. ...
VI. En el caso de las Instituciones de Seguros que operen el ramo de salud, deberán:	VI. En el caso de las Instituciones de Seguros que operen los ramos de gastos médicos y salud, deberán cumplir con los criterios señalados en esta fracción, ya sea por escrito o a través de medios

	electrónicos que permitan su consulta y conservación, de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto emita la Comisión:
a) ...	a) ...
b) ...	b) ...
c) Sin correlativo	c) Poner a disposición de las personas aseguradas información clara, accesible, actualizada y susceptible de consulta respecto de los elementos esenciales del mecanismo utilizado para determinar el monto que la Institución de Seguros reconocerá por concepto de honorarios médicos;
d) Sin correlativo	d) Identificar, cuando resulte aplicable conforme al producto de seguro, el procedimiento o acto médico, el código o identificador utilizado, la unidad de referencia, su valor, los factores, multiplicadores o equivalencias aplicables, la regla de cálculo y el monto resultante o máximo reconocido, así como la fecha de inicio de su vigencia;
e) Sin correlativo	e) Informar las condiciones generales aplicables a la actualización de los valores utilizados para el reconocimiento de honorarios médicos y señalar la fecha a partir de la cual surtan efectos las modificaciones correspondientes;
f) Sin correlativo	f) Informar oportunamente las modificaciones que incidan directamente en el mecanismo de reconocimiento de honorarios médicos aplicable a la cobertura contratada, en los términos que establezcan las disposiciones de carácter general que emita la Comisión;
g) Sin correlativo	g) Contar con mecanismos accesibles para que las personas aseguradas puedan solicitar aclaraciones respecto de los códigos, unidades, factores, equivalencias, reglas de cálculo, montos reconocidos y vigencia de los valores aplicables; y
h) Sin correlativo	h) Cumplir las obligaciones previstas en esta fracción con respeto a las disposiciones aplicables en materia de protección de datos personales, secretos industriales y demás información cuya reserva o confidencialidad se encuentre jurídicamente protegida.

XVI. CONCLUSIÓN

El marco jurídico mexicano ya reconoce la importancia de los tabuladores, la información contractual y la protección de las personas aseguradas. La reforma propone avanzar un paso más: que esa información permita conocer, no sólo el monto reconocido por la aseguradora, sino la regla que determina cómo se obtiene.

No se fija el precio del servicio médico. Se transparenta la regla con la que la aseguradora determina el reconocimiento económico de la cobertura.

Con ello se preserva la libertad profesional del médico, la autonomía clínica y la naturaleza contractual del seguro, al tiempo que se fortalece la certeza de quienes participan en la prestación y utilización de los servicios médicos.

La finalidad es preventiva: que el médico conozca bajo qué parámetros será reconocido su trabajo y que la persona asegurada pueda conocer las condiciones económicas de su cobertura antes de utilizarla.

Porque la certeza no debe llegar después de la cuenta. Debe existir antes del acto médico.

En suma, esta reforma no pretende fijar precios; pretende hacer visibles las reglas. Que el monto reconocido por una aseguradora deje de ser una cifra que simplemente aparece y pueda entenderse como el resultado de una regla previamente conocida. Por lo expuesto y fundado: y en el ejercicio de las facultades que la Constitución y el Reglamento de esta Cámara, se somete a consideración lo siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL
ARTÍCULO 200 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS,
EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y TRAZABILIDAD DE LOS TABULADORES
DE HONORARIOS MÉDICOS**

ÚNICO. Se reforma el primer párrafo de la fracción VI y se adicionan los incisos c), d), e), f), g) y h) a dicha fracción del artículo 200 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, para quedar como sigue:

Artículo 200. Las Instituciones de Seguros, al realizar su actividad, deberán observar los siguientes principios:

I. a V. ...

VI. En el caso de las Instituciones de Seguros que operen los ramos de gastos médicos y salud, deberán cumplir con los criterios señalados en esta fracción, ya sea por escrito o a través de medios electrónicos que permitan su consulta y conservación, de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto emita la Comisión:

a)...

b) ...

c) Poner a disposición de las personas aseguradas información clara, accesible, actualizada y susceptible de consulta respecto de los elementos esenciales del mecanismo utilizado para determinar el monto que la Institución de Seguros reconocerá por concepto de honorarios médicos;

d) Identificar, cuando resulte aplicable conforme al producto de seguro, el procedimiento o acto médico, el código o identificador utilizado, la unidad de referencia, su valor, los factores, multiplicadores o equivalencias aplicables, la regla de cálculo y el monto resultante o máximo reconocido, así como la fecha de inicio de su vigencia;

- e) Informar las condiciones generales aplicables a la actualización de los valores utilizados para el reconocimiento de honorarios médicos y señalar la fecha a partir de la cual surtan efectos las modificaciones correspondientes;
- f) Informar oportunamente las modificaciones que incidan directamente en el mecanismo de reconocimiento de honorarios médicos aplicable a la cobertura contratada, en los términos que establezcan las disposiciones de carácter general que emita la Comisión;
- g) Contar con mecanismos accesibles para que las personas aseguradas puedan solicitar aclaraciones respecto de los códigos, unidades, factores, equivalencias, reglas de cálculo, montos reconocidos y vigencia de los valores aplicables; y
- h) Cumplir las obligaciones previstas en esta fracción con respeto a las disposiciones aplicables en materia de protección de datos personales, secretos industriales y demás información cuya reserva o confidencialidad se encuentre jurídicamente protegida.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas deberá emitir o adecuar las disposiciones de carácter general necesarias para la aplicación del presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

TERCERO. Las Instituciones de Seguros contarán con un plazo de ciento ochenta días naturales, contado a partir de la entrada en vigor de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo anterior, para realizar las adecuaciones necesarias

a sus productos, documentación contractual, mecanismos de consulta y sistemas de información.

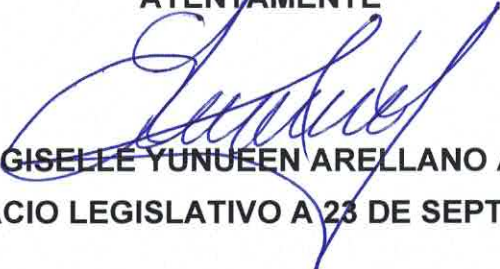
CUARTO. Las obligaciones previstas en el presente Decreto deberán implementarse mediante el aprovechamiento de los mecanismos, sistemas y plataformas institucionales existentes, por lo que su cumplimiento no implicará la creación de nuevas estructuras administrativas ni la generación de erogaciones presupuestarias adicionales para la Federación.

QUINTO. Los productos de seguros registrados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto deberán adecuarse a sus disposiciones en los términos establecidos por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, respetando las condiciones de los contratos vigentes y las disposiciones aplicables.

SEXTO. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en coordinación con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, podrá establecer mecanismos de coordinación para facilitar la consulta de la información prevista en el presente Decreto mediante los sistemas y registros existentes.

SÉPTIMO. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

ATENTAMENTE



DIP. GISELLE YUNUEEN ARELLANO ÁVILA

DADO EN PALACIO LEGISLATIVO A 23 DE SEPTIEMBRE DE 2026

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA FUNCIÓN NATURAL DE LAS DUNAS COSTERAS

La que suscribe Giselle Yunueen Arellano Ávila, Diputada Federal integrante de la LXVI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Honorable Asamblea la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 30 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

México es un país de extensa condición litoral. En sus costas se asientan ciudades y comunidades, se concentra infraestructura turística, portuaria y de comunicaciones, y se desarrollan actividades pesqueras, económicas y productivas de relevancia nacional. En estos mismos territorios convergen ecosistemas cuya integridad no sólo reviste importancia ambiental, sino que constituye un componente sustantivo de la seguridad y resiliencia de las poblaciones asentadas frente a los fenómenos naturales que inciden sobre la zona costera.

Las dunas costeras constituyen sistemas naturales dinámicos cuya importancia trasciende su apariencia física o su valor paisajístico. Su estructura, composición y movilidad forman parte de la dinámica de las costas y permiten mantener procesos esenciales para el equilibrio litoral. La vegetación que las estabiliza, el movimiento de los sedimentos y su interacción permanente con el viento, el oleaje y otros procesos naturales hacen de las dunas elementos funcionales dentro del sistema costero.

Su conservación, por ello, no debe entenderse únicamente como la protección de una superficie determinada, sino como la preservación de procesos naturales que contribuyen al funcionamiento y estabilidad de las costas.

La legislación ambiental mexicana no desconoce su relevancia. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente reconoce expresamente a las dunas costeras dentro de los ecosistemas sujetos a consideración en el régimen de protección ambiental. Existe, por tanto, un reconocimiento jurídico de su existencia, relevancia ecológica y necesidad de conservación.

El problema que esta iniciativa pretende atender se ubica en un ámbito distinto y más preciso.

El reconocimiento de las dunas costeras como ecosistemas no implica, por sí mismo, que en cada procedimiento de evaluación del impacto ambiental se identifique, de manera expresa y diferenciada, la función natural que determinados sistemas de dunas desempeñan como elementos de protección del territorio frente a fenómenos costeros.

Esta distinción tiene consecuencias jurídicas y ambientales relevantes.

Una duna no constituye únicamente una formación geomorfológica susceptible de conservación por sus atributos ecológicos. Dependiendo de sus características físicas, sedimentarias, geomorfológicas y ecológicas, puede desempeñar funciones naturales vinculadas con la disipación de la energía del oleaje, la retención, almacenamiento y redistribución de sedimentos, la estabilidad de la línea de costa y la disminución de la exposición de determinadas zonas terrestres ante fenómenos costeros.

Se trata, en consecuencia, de funciones ecosistémicas que pueden adquirir una dimensión preventiva y de adaptación frente a riesgos que afectan directamente a los asentamientos humanos, la infraestructura y las actividades económicas localizadas en las zonas costeras.

Sin embargo, dicha función no es uniforme ni puede presumirse de manera abstracta respecto de cualquier duna. Su expresión y relevancia dependen de las condiciones particulares de cada sistema, de su configuración geomorfológica, dinámica sedimentaria, continuidad, estado de conservación y relación funcional con el entorno costero.

No todas las dunas son iguales. Por ello, tampoco puede ser uniforme la respuesta jurídica.

La cuestión no consiste en establecer una prohibición general sobre el aprovechamiento de estos espacios, ni en crear un régimen paralelo de autorización o protección, sino en asegurar que, cuando un proyecto sujeto a evaluación de impacto ambiental pueda incidir sobre un sistema de dunas costeras, la autoridad cuente con elementos jurídicos suficientes para identificar y valorar, conforme a las características del sitio, la función natural de protección que éste pudiera desempeñar.

El propósito es, así, fortalecer la racionalidad preventiva de la evaluación de impacto ambiental y dotar de mayor integralidad a la valoración de los componentes ambientales involucrados, sin alterar la distribución constitucional de competencias, sin generar procedimientos adicionales y sin establecer cargas regulatorias ajenas al sistema vigente.

Se propone, por tanto, reconocer expresamente dentro del marco de evaluación ambiental la necesidad de considerar la función natural de protección de los sistemas de dunas costeras cuando ésta resulte ambientalmente relevante, de manera que su posible afectación pueda ser ponderada con base en evidencia técnica y en las condiciones particulares del ecosistema.

Con ello, la protección jurídica de las dunas dejaría de descansar exclusivamente en su consideración como ecosistemas de relevancia ambiental y permitiría incorporar, cuando corresponda, una dimensión adicional de su valor: su capacidad natural para contribuir a la protección del territorio y a la reducción de la vulnerabilidad de las zonas costeras.

II. El problema que esta reforma pretende resolver

Cuando una obra o actividad se proyecta sobre un sistema de dunas costeras, la evaluación ambiental no puede circunscribirse a determinar la superficie que será ocupada, la vegetación que habrá de removerse o los componentes físicos que resultarán directamente alterados. La valoración debe comprender, asimismo, la

función que el sistema dunar desempeña dentro de la dinámica costera y, cuando corresponda, su contribución a la protección natural del territorio.

Esta consideración adquiere particular relevancia cuando el proyecto pretende modificar la estructura, continuidad, estabilidad o dinámica sedimentaria de la duna, pues una alteración de tales características puede trascender la superficie directamente intervenida y producir efectos sobre la funcionalidad del sistema en su conjunto.

En estos supuestos, la evaluación ambiental debe permitir determinar qué función natural podría resultar afectada, cuál sería la magnitud de dicha afectación y si existen alternativas técnica y ambientalmente viables para evitarla, reducirla o, en su caso, restaurar la funcionalidad comprometida.

La cuestión no es meramente ambiental. Tiene una dimensión preventiva y de adaptación frente a los riesgos que inciden sobre las zonas costeras.

El problema adquiere especial relevancia cuando la intervención sobre una duna se analiza únicamente desde la perspectiva de los impactos inmediatos y cuantificables dentro del área del proyecto. Una obra puede ocupar una superficie determinada, remover vegetación o modificar parcialmente el relieve y, sin embargo, generar efectos que se extiendan más allá de ese espacio al alterar la continuidad del sistema dunar, interrumpir el movimiento natural de los sedimentos o modificar la relación de la duna con la playa y con las zonas terrestres que se encuentran detrás de ella.

Por ello, la magnitud de la afectación no debe determinarse exclusivamente por la superficie intervenida, sino también por la pérdida o disminución de las funciones que el sistema desempeña dentro de la dinámica costera.

El artículo 30 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece el contenido general de las Manifestaciones de Impacto Ambiental y exige que éstas describan los posibles efectos sobre los ecosistemas afectados, así como

las medidas preventivas, de mitigación y demás necesarias para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente¹.

La propuesta no sustituye, restringe ni duplica dicha obligación.

Su finalidad es dotarla de mayor precisión respecto de un supuesto ambiental que, por sus características, amerita una valoración diferenciada: la posible afectación de la función natural de protección que determinados sistemas de dunas costeras pueden desempeñar.

Reconocer a las dunas como una forma de infraestructura natural no significa equipararlas jurídica, física o funcionalmente con una obra de ingeniería. Un sistema dunar no constituye un muro de contención ni un rompeolas, ni puede presumirse que produzca frente a todos los fenómenos costeros una capacidad de protección equivalente a la de una infraestructura construida. Su naturaleza es distinta.

La función de una duna deriva precisamente de su carácter dinámico y de su integración con el sistema costero. La disponibilidad y movilidad de los sedimentos, la acción del viento y del oleaje, la vegetación, la morfología del terreno y la interacción de estos elementos determinan su comportamiento y su capacidad para contribuir, en determinadas condiciones, a la disipación de energía, al almacenamiento y redistribución de sedimentos y a la reducción de la exposición de determinadas áreas terrestres frente a procesos costeros.

Por ello, la consideración de las dunas como infraestructura natural debe entenderse como una categoría funcional y no como una equiparación con la infraestructura artificial.

La evidencia científica internacional ha reconocido que los ecosistemas costeros pueden proporcionar servicios ecosistémicos asociados con la reducción de riesgos derivados de inundaciones, tormentas y otros fenómenos hidrometeorológicos. En este marco, las soluciones basadas en ecosistemas constituyen un componente reconocido de las estrategias de adaptación al cambio climático, cuya eficacia, sin

¹https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_del_Equilibrio_Ecologico_y_la_Proteccion_al_Ambiente.pdf

embargo, se encuentra condicionada por las características ecológicas, geomorfológicas y territoriales de cada sitio.

Esta última consideración resulta fundamental para el diseño de una regulación jurídicamente razonable.

La iniciativa no parte de una presunción absoluta respecto del valor protector de toda duna, ni pretende establecer una prohibición general de intervención sobre estos sistemas. Tampoco propone sustituir de manera automática las soluciones de ingeniería por mecanismos naturales.

Propone, en cambio, una regla de racionalidad ambiental: cuando un sistema dunar desempeñe una función natural de protección que pueda resultar afectada por un proyecto, dicha función debe ser identificada y valorada antes de adoptar una determinación respecto de la intervención propuesta.

III. La función natural de protección como elemento de evaluación

A partir de esta premisa, la propuesta incorpora un elemento específico de valoración dentro de la Manifestación de Impacto Ambiental.

Cuando una obra o actividad pueda alterar sustancialmente un sistema de dunas costeras, la evaluación deberá identificar y describir, con base en las condiciones particulares del sitio y en la información técnica disponible, las funciones naturales de protección que dicho sistema desempeñe frente a procesos de erosión, inundación, marejadas, oleaje extremo, ciclones tropicales, incremento del nivel del mar u otros fenómenos hidrometeorológicos que resulten pertinentes.

La obligación propuesta no consiste en acreditar que la duna deba permanecer necesariamente inalterada. Consiste en generar la información técnica necesaria para que la autoridad ambiental pueda determinar, con elementos objetivos, la naturaleza y alcance de la función que pudiera verse comprometida y ponderar sus posibles efectos dentro del procedimiento de evaluación correspondiente.

Bajo este enfoque, la función natural de protección de las dunas debe entenderse como un elemento dinámico y específico de cada sistema costero, cuya relevancia

sólo puede determinarse a partir de evidencia técnica y de las condiciones particulares del sitio. Su incorporación a la Manifestación de Impacto Ambiental permitirá que la autoridad cuente con una visión integral de los posibles efectos de una intervención, considerando no sólo las alteraciones inmediatas sobre el ecosistema, sino también las consecuencias que pudieran derivarse de la modificación de su estructura, continuidad o dinámica natural. Con ello, se busca que la toma de decisiones ambientales reconozca el valor funcional de las dunas como parte de la resiliencia de las zonas costeras, sin atribuirles de manera automática capacidades de protección que no hayan sido acreditadas técnicamente.

Cuando el proyecto implique una alteración sustancial de dicha función o contemple su sustitución mediante infraestructura construida, la Manifestación de Impacto Ambiental deberá incorporar el análisis de alternativas orientadas a evitar, reducir o, en su caso, restaurar la afectación a la funcionalidad del sistema dunar.

Cuando tales alternativas no resulten suficientes, viables o técnicamente adecuadas para alcanzar los objetivos del proyecto, deberá expresarse y sustentarse técnicamente la razón de ello, atendiendo a las condiciones particulares del sitio, a las características del sistema dunar y a la naturaleza de los impactos identificados.

De esta manera, la propuesta no introduce una prohibición ni establece una obligación de sustituir infraestructura convencional por soluciones naturales.

Establece, sencillamente, un orden de valoración que fortalece la racionalidad preventiva de la evaluación ambiental: primero identificar la función; después determinar la afectación; posteriormente valorar las alternativas y, finalmente, justificar la decisión que corresponda. Ese es el cambio normativo que se propone.

No se trata de impedir el desarrollo de infraestructura en las zonas costeras, sino de evitar que la toma de decisiones sobre su transformación prescinda de una función ambiental que, en determinados sistemas dunares, puede constituir un componente relevante de la protección natural del territorio y de su capacidad de adaptación frente a riesgos costeros.

IV. Adaptación al cambio climático

La propuesta encuentra un respaldo directo en la legislación mexicana de cambio climático.

La Ley General de Cambio Climático² establece entre sus principios la conservación de ecosistemas y su biodiversidad, otorgando prioridad a humedales, manglares, arrecifes, dunas, zonas y lagunas costeras por los servicios ambientales que proporcionan y por su importancia para reducir la vulnerabilidad.

La misma legislación considera acciones de adaptación el manejo, protección, conservación y restauración de ecosistemas, así como la conservación y rehabilitación de playas y costas.

Por ello, la conservación de la función natural de una duna no es una idea ajena al sistema jurídico mexicano.

Lo que falta es conectar ese principio con una decisión administrativa concreta: la evaluación ambiental de un proyecto.

En este contexto, las dunas costeras deben ser consideradas no sólo como ecosistemas que requieren conservación, sino también como componentes naturales de las estrategias de adaptación frente a los efectos del cambio climático. Su protección y restauración pueden contribuir a mantener la capacidad de respuesta de los territorios costeros ante procesos que incrementan su vulnerabilidad, particularmente cuando se encuentran vinculados con la erosión, las inundaciones, las marejadas y otros fenómenos hidrometeorológicos.

V. Evidencia técnica y empírica

La evidencia científica y técnica disponible obliga a superar una concepción reduccionista de las dunas costeras como espacios cuya relevancia se limita a su valor paisajístico o a la presencia de determinados componentes de flora y fauna.

² <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf>

Los sistemas dunares constituyen estructuras dinámicas cuya integridad se encuentra vinculada con procesos geomorfológicos, sedimentarios y ecológicos que contribuyen al funcionamiento del sistema costero en su conjunto. Su alteración, por tanto, no puede valorarse exclusivamente a partir de la superficie directamente ocupada por una obra, sino también a partir de las funciones que el sistema desempeña y de las consecuencias que su modificación pueda producir sobre dichas funciones.

Los criterios y disposiciones ambientales aplicables a los sistemas de playa y dunas costeras han reconocido la necesidad de preservar su integridad, continuidad y dinámica natural, particularmente frente a intervenciones capaces de modificar los procesos que determinan su funcionamiento³.

De igual manera, la política ambiental federal ha incorporado la conservación, manejo y restauración de los ecosistemas costeros como componentes de las estrategias de prevención, reducción de riesgos y adaptación frente a los efectos del cambio climático.

Incluso los instrumentos contemporáneos de planeación y política ambiental continúan reconociendo la restauración y conservación de las dunas costeras como acciones relevantes para fortalecer la resiliencia de los territorios costeros.

Existe, en consecuencia, un cuerpo acumulado de conocimiento científico, criterios técnicos e instrumentos de política pública que permite reconocer que determinados sistemas dunares pueden desempeñar funciones ambientales con incidencia directa en la protección natural del territorio.

El problema que subsiste no radica, por tanto, en la ausencia de conocimiento científico ni en el desconocimiento de la importancia ambiental de estos ecosistemas.

La cuestión consiste en que ese conocimiento no se encuentra traducido con suficiente precisión en una obligación expresa que permita incorporarlo, de manera

³ <https://www.gaceta.unam.mx/dunas-costeras-amenazadas-y-sin-proteccion-legal-en-mexico/>

diferenciada y fundada, al proceso de evaluación del impacto ambiental cuando una obra o actividad pueda alterar sustancialmente un sistema dunar.

La iniciativa pretende atender precisamente esa brecha entre conocimiento científico y decisión jurídica.

No se propone convertir a la ciencia en una prohibición normativa, sino asegurar que la información científica pertinente pueda formar parte de la valoración administrativa que precede a la autorización, modificación o rechazo de un proyecto.

En otras palabras, se busca que aquello que técnicamente puede ser identificado como una función natural de protección no permanezca jurídicamente inadvertido al momento de ponderar los impactos ambientales de una intervención.

VI. Una decisión preventiva, no una prohibición

La presente iniciativa no establece una prohibición general para la construcción sobre, frente o en las inmediaciones de sistemas de dunas costeras.

Una prohibición absoluta no sólo resultaría desproporcionada frente a la diversidad de condiciones territoriales y ambientales existentes en el país, sino que desconocería que la gestión de los ecosistemas costeros requiere decisiones diferenciadas, sustentadas en las características particulares de cada sitio y en la naturaleza, magnitud y trascendencia de los impactos identificados.

Existen proyectos de distinta naturaleza, escalas de intervención y finalidades públicas y privadas. Existen, asimismo, territorios con distintos niveles de exposición y vulnerabilidad, en los que determinadas obras de protección pueden resultar necesarias para salvaguardar a la población, la infraestructura estratégica o bienes jurídicamente tutelados.

Precisamente por ello, la propuesta no pretende anticipar la decisión que corresponda adoptar en cada caso.

Pretende establecer las condiciones mínimas de información y valoración que deben precederla.

Esta perspectiva resulta especialmente importante en un país con una extensa zona costera y con realidades territoriales profundamente diversas. La función que desempeña un sistema dunar no puede determinarse únicamente por su presencia física, sino a partir de su relación con la playa, la dinámica sedimentaria, las condiciones geomorfológicas del sitio y los elementos que se encuentren detrás de él. Por ello, la reforma busca que cada proyecto sea analizado a partir de sus circunstancias concretas, evitando tanto la intervención irreflexiva sobre estos ecosistemas como la adopción de restricciones generales que desconozcan las necesidades particulares de las comunidades y del territorio.

Cuando la función natural de protección de un sistema dunar pueda conservarse sin comprometer los objetivos legítimos del proyecto, dicha alternativa deberá formar parte del análisis ambiental.

Cuando la funcionalidad afectada pueda ser restaurada o recuperada mediante medidas técnica y ambientalmente viables, esa posibilidad deberá ser igualmente considerada.

Y cuando las alternativas de conservación, evitación o restauración no resulten suficientes, viables o técnicamente adecuadas, corresponderá a la Manifestación de Impacto Ambiental expresar las razones técnicas que sustenten tal determinación.

De esta manera, la reforma fortalece el principio preventivo sin convertirlo en un mecanismo de inmovilización territorial. La infraestructura artificial no queda proscrita. Tampoco se establece una superioridad jurídica automática de las soluciones naturales sobre las soluciones de ingeniería. Lo que se incorpora es un deber de valoración: cuando exista una función natural de protección, ésta debe ser identificada antes de determinar su afectación, y su posible conservación, restauración o sustitución debe ser objeto de análisis conforme a las circunstancias concretas del proyecto.

Esta aproximación permite conciliar protección ambiental, prevención de riesgos y desarrollo de infraestructura bajo una misma lógica jurídica: la decisión

administrativa debe sustentarse en información suficiente, técnicamente fundada y ambientalmente pertinente.

La finalidad última es sencilla, pero jurídicamente trascendente: que la existencia de una barrera natural funcionalmente relevante no quede fuera del ámbito de consideración de la autoridad por el solo hecho de no haber sido construida por el ser humano.

La duna no adquiere relevancia porque se le atribuya artificialmente una función que no posee. Adquiere relevancia jurídica cuando la evidencia disponible permite acreditar que, en las condiciones particulares del sitio, desempeña una función natural que puede contribuir a la protección del territorio.

Por ello, lo que esta iniciativa busca impedir no es la construcción. Busca impedir una omisión de valoración. Porque cuando una intervención puede alterar una función natural de protección, prescindir de su identificación antes de adoptar una decisión ambiental no constituye una opción neutral: significa decidir sin incorporar al análisis un elemento relevante del sistema que habrá de ser transformado.

La reforma propone, en consecuencia, que esa función sea visible, identificable y jurídicamente ponderable dentro de la evaluación de impacto ambiental.

VII. Fundamento constitucional

La presente iniciativa encuentra sustento en los artículos 1o., 4o., 25, 27 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya interpretación sistemática permite reconocer un mandato constitucional de protección ambiental, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y actuación preventiva frente a los factores que puedan comprometer la integridad de los ecosistemas y el bienestar de la población.

El artículo 1o. constitucional establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones. En materia ambiental, este mandato adquiere particular relevancia

cuando la protección de los ecosistemas constituye una condición necesaria para la efectividad de otros derechos fundamentales.

El artículo 4o. reconoce el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y establece la responsabilidad de quien provoque daño o deterioro ambiental en los términos que disponga la ley. Este derecho impone al Estado un deber de tutela que no se agota en la reparación posterior del daño, sino que exige fortalecer los instrumentos jurídicos destinados a prevenir su producción y a preservar las condiciones ambientales que lo hacen efectivo.

En este marco, la evaluación de impacto ambiental constituye uno de los instrumentos de carácter preventivo mediante los cuales el Estado ejerce dicha función de tutela. La incorporación expresa de la función natural de protección de determinados sistemas de dunas costeras fortalece precisamente esa dimensión preventiva, al procurar que una característica ambiental susceptible de incidir en la exposición y vulnerabilidad de las zonas costeras sea considerada antes de que se materialice una intervención potencialmente irreversible.

Por su parte, el artículo 25 constitucional dispone que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. La disposición constitucional establece así un parámetro de actuación pública que exige armonizar el desarrollo económico y social con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales.

La propuesta se inscribe en esa lógica de desarrollo sustentable, al no pretender impedir la ejecución de obras o actividades en las zonas costeras, sino asegurar que su autorización se sustente en una valoración integral de los elementos ambientales que pudieran resultar afectados.

El artículo 27 constitucional proporciona, a su vez, el fundamento general para la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y faculta a la Nación para establecer las modalidades que dicte el interés público, así como las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. De esta previsión deriva una habilitación constitucional de

especial relevancia para el establecimiento de instrumentos jurídicos orientados a compatibilizar el aprovechamiento del territorio y sus recursos con la conservación de los sistemas naturales que lo integran.

Tratándose de las zonas costeras, esta potestad adquiere particular importancia, debido a la interacción entre asentamientos humanos, infraestructura, actividades económicas y ecosistemas cuya alteración puede generar consecuencias que trascienden el área inmediata de intervención.

Finalmente, el artículo 73, fracción XXIX-G, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En ejercicio de esta atribución constitucional, el legislador federal ha configurado, mediante la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, un sistema de distribución de competencias y de instrumentos de política ambiental en el que la evaluación del impacto ambiental constituye una atribución de carácter federal en los supuestos previstos por la propia Ley.

La presente reforma se circunscribe estrictamente a ese ámbito.

Su objeto consiste exclusivamente en precisar un elemento de valoración dentro del instrumento federal de evaluación de impacto ambiental, cuando concurren las circunstancias que la propia norma determine.

De esta manera, la propuesta observa el principio de competencia constitucional y se mantiene dentro de la esfera legislativa federal, al perfeccionar un instrumento previsto en la legislación general ambiental sin alterar su arquitectura competencial.

VIII. Congruencia con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La reforma propuesta guarda congruencia material y sistemática con la estructura vigente de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Su pertinencia deriva, en primer término, de que la propia Ley reconoce la evaluación del impacto ambiental como un instrumento de política ambiental de naturaleza preventiva, destinado a establecer las condiciones a que se sujetarán las 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.

En particular, el artículo 28 contempla dentro del ámbito de competencia federal diversos supuestos vinculados con ecosistemas costeros y zonas federales, incluidos los desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, así como las obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, en los términos establecidos por la propia Ley.

La propuesta, por tanto, no parte de la creación de un ámbito material de regulación ambiental inexistente. Parte de un supuesto ya incorporado al régimen federal de evaluación: la posibilidad de que determinadas obras y actividades produzcan impactos sobre ecosistemas costeros.

El artículo 30 establece que, para obtener la autorización a que se refiere el artículo anterior, los interesados deberán presentar una Manifestación de Impacto Ambiental, en la que se describirán los posibles efectos que las obras o actividades puedan ocasionar en los ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

La reforma propuesta se articula directamente con esta disposición. No sustituye el contenido general de la Manifestación de Impacto Ambiental ni pretende establecer una obligación desvinculada del procedimiento existente. Su finalidad es precisar que, tratándose de proyectos capaces de alterar sustancialmente sistemas de dunas costeras, dentro de la descripción y valoración de los posibles efectos sobre

los ecosistemas deberá considerarse, cuando resulte aplicable conforme a las características del sitio, la función natural de protección que dichos sistemas desempeñen.

Se incorpora, dentro de un instrumento que la legislación vigente ya exige, un elemento específico de información y valoración ambiental cuya consideración resulta congruente con la naturaleza preventiva de la evaluación de impacto ambiental.

En particular, la incorporación de la función natural de protección de las dunas costeras permite desarrollar con mayor precisión el principio preventivo que ya orienta la evaluación de impacto ambiental. La propuesta no modifica la naturaleza de la Manifestación de Impacto Ambiental ni transforma sus objetivos, sino que especifica un aspecto que deberá ser considerado cuando las características del proyecto y del sistema dunar hagan pertinente su análisis. De esta manera, la protección de las dunas se integra al esquema existente de identificación, valoración, prevención y mitigación de impactos, evitando que su posible contribución a la estabilidad y resiliencia de la zona costera quede fuera del análisis ambiental.

La reforma preserva, además, la lógica casuística propia de este instrumento. La obligación no recaerá indistintamente sobre cualquier proyecto ni presumirá que toda duna desempeña una función protectora de idéntica naturaleza o magnitud. Su aplicación estará vinculada a la posibilidad de que la obra o actividad altere sustancialmente un sistema dunar y a la existencia, acreditada mediante información técnica, de una función natural de protección susceptible de ser afectada.

Con ello, la LGEEPA no pierde flexibilidad ni capacidad de adaptación a las particularidades territoriales. Por el contrario, se fortalece su capacidad para que la autoridad adopte decisiones diferenciadas, sustentadas en las condiciones específicas de cada ecosistema y en la naturaleza de los impactos previsibles.

La propuesta es, por ello, consistente con la arquitectura normativa de la Ley: no añade un procedimiento al sistema de evaluación de impacto ambiental; precisa el contenido que debe ser considerado dentro de éste cuando la naturaleza del proyecto y las condiciones del sistema dunar así lo ameriten.

IX. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La presente iniciativa debe analizarse a la luz del régimen constitucional de distribución de competencias en materia ambiental y, particularmente, de los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la regulación de los ecosistemas costeros y de la evaluación del impacto ambiental.

En este ámbito resulta especialmente relevante la Controversia Constitucional 77/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de enero de 2023. El asunto tuvo como materia, entre otros aspectos, la regulación de dunas costeras y la posible incidencia de disposiciones estatales sobre atribuciones federales en materia de evaluación de impacto ambiental⁴.

El precedente merece especial atención porque la Suprema Corte no consideró inconstitucional toda referencia normativa a las dunas costeras. Por el contrario, estableció una distinción relevante para el diseño de cualquier regulación posterior.

La Segunda Sala sostuvo que una disposición puede contener criterios o directrices de carácter informativo respecto de determinados proyectos, aun cuando éstos se relacionen con materias cuya autorización corresponda a otro orden de gobierno. Lo que no resulta constitucionalmente admisible es que una autoridad que carece de competencia para ello establezca, mediante su propia normativa, restricciones, condiciones o mecanismos que terminen incidiendo en una autorización reservada a la Federación.

La diferencia fue determinante en el caso concreto.

⁴ https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5687616

La sentencia consideró válido un criterio del instrumento estatal que señalaba, con carácter informativo, la conveniencia de no construir estructuras que interrumpieran la dinámica costera en dunas, lagunas y humedales. La Segunda Sala explicó que esa referencia no confería al Estado facultades para autorizar proyectos sometidos a evaluación federal. En cambio, declaró inválido otro criterio que pretendía restringir la instalación de infraestructura turística en dunas de playa y manglares mediante una justificación técnica, pues éste sí incidía materialmente en la autorización de obras cuya evaluación correspondía a la Federación.

La Corte fue particularmente clara al señalar que el artículo 28 de la LGEEPA reserva a la Federación la autorización, mediante evaluación de impacto ambiental, de determinadas obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.

Este precedente no representa un obstáculo para la presente iniciativa. Por el contrario, define con mayor precisión el espacio constitucional en el que ésta debe desenvolverse.

La propuesta que ahora se somete a consideración del Congreso de la Unión no pretende atribuir a las entidades federativas o a los municipios facultades adicionales para autorizar, restringir o condicionar obras en dunas costeras. Tampoco pretende establecer, mediante instrumentos de ordenamiento territorial o desarrollo urbano, prohibiciones generales respecto del aprovechamiento de estos espacios.

La reforma se dirige a un ámbito distinto y expresamente federal: el contenido de la Manifestación de Impacto Ambiental que debe presentarse ante la autoridad competente cuando una obra o actividad se encuentre sujeta al procedimiento federal de evaluación de impacto ambiental.

La diferencia no es menor. Mientras el supuesto examinado por la Suprema Corte involucra una disposición estatal que incidía directamente sobre las condiciones para instalar infraestructura turística en dunas y, por esa vía, sobre una autorización

de competencia federal, la presente iniciativa propone que sea la propia legislación federal la que determine qué elementos deberán ser considerados dentro de la Manifestación de Impacto Ambiental que habrá de valorar la autoridad federal competente.

No se trata, por tanto, de que una autoridad distinta a la Federación pretenda intervenir en la autorización ambiental.

Se trata de que el Congreso de la Unión, en ejercicio de su competencia legislativa en materia de protección ambiental, establezca expresamente el contenido mínimo que deberá observar un instrumento de evaluación cuya resolución corresponde a la autoridad federal.

Esta precisión resulta particularmente importante frente al diseño constitucional de concurrencia en materia ambiental. La Suprema Corte ha reconocido que la protección del ambiente se desarrolla mediante un sistema de distribución de competencias en el que los distintos órdenes de gobierno ejercen atribuciones propias, sin que ello autorice a uno de ellos a asumir las facultades que constitucional o legalmente corresponden a otro. En la propia Controversia Constitucional 77/2022, la Segunda Sala destacó que la relación entre Federación y entidades federativas, en las materias de competencia concurrente, debe entenderse bajo un esquema de coordinación y no de subordinación.

La presente reforma respeta precisamente ese diseño. No modifica las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano. No determina el uso del suelo. No establece nuevas categorías de protección territorial. No declara a las dunas como áreas naturales protegidas. No condiciona las licencias o permisos municipales. Tampoco atribuye a una autoridad local facultades para decidir si una obra puede o no realizarse en un sistema dunar.

La decisión ambiental permanece en el ámbito de la autoridad federal competente y dentro del procedimiento previsto por la LGEEPA. Lo que cambia es la información que debe sustentar esa decisión.

Cuando un proyecto pueda alterar sustancialmente un sistema de dunas costeras, la Manifestación de Impacto Ambiental deberá proporcionar los elementos necesarios para conocer si ese sistema desempeña, en las condiciones particulares del sitio, una función natural de protección frente a determinados fenómenos costeros; deberá asimismo permitir valorar los efectos que la intervención pudiera producir sobre dicha función y, cuando se plantee su alteración sustancial o sustitución mediante infraestructura construida, examinar las alternativas de conservación, protección o restauración que resulten técnica y ambientalmente pertinentes.

Con ello, la iniciativa no invade la esfera competencial de otros órdenes de gobierno; por el contrario, delimita con mayor precisión el ejercicio de una atribución que la legislación ambiental federal ya reconoce a la Federación.

Existe, además, una razón de técnica legislativa para proceder de esta manera. La propia Suprema Corte ha advertido que la regulación ambiental debe preservar la coherencia entre los distintos instrumentos de planeación y las competencias que corresponden a cada autoridad. En la Controversia Constitucional 77/2022 se reconoció, incluso, la posibilidad de que los instrumentos estatales contengan materias ambientales y de desarrollo urbano dentro del esquema constitucional de concurrencia, siempre que ello se realice dentro de las atribuciones que el orden jurídico les confiere.

Se incorpora directamente al procedimiento federal de evaluación del impacto ambiental, que es el espacio jurídico adecuado para determinar las condiciones bajo las cuales una obra o actividad puede realizarse cuando se encuentra comprendida en los supuestos del artículo 28 de la LGEEPA.

Desde esta perspectiva, la iniciativa no busca trasladar la regulación de las dunas hacia un nuevo ámbito competencial. Busca que, dentro del ámbito federal que ya existe, la decisión ambiental se adopte con información suficiente sobre una función ecosistémica que puede resultar determinante para la prevención de riesgos y para la adaptación frente al cambio climático.

La sentencia de la Suprema Corte ofrece, en este punto, una enseñanza particularmente útil para la propuesta: la protección de las dunas no es, por sí misma, una materia vedada a la regulación; lo constitucionalmente relevante es quién regula, mediante qué instrumento y con qué efectos jurídicos.

X. Fundamento y congruencia con el derecho internacional

La presente iniciativa encuentra sustento en los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de conservación de la biodiversidad, protección de los ecosistemas y adaptación al cambio climático. Su contenido es congruente, particularmente, con los principios y objetivos establecidos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y en el Acuerdo de París⁵, instrumentos que forman parte del orden jurídico nacional en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce la importancia de la conservación de la diversidad biológica y del mantenimiento de los procesos y sistemas ecológicos que sustentan la vida. Asimismo, establece la obligación de los Estados Parte de integrar, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales pertinentes.

Esta obligación resulta particularmente relevante tratándose de ecosistemas costeros. Las dunas no constituyen elementos aislados del territorio, sino sistemas dinámicos cuya integridad depende de la interacción entre los procesos físicos y biológicos que los conforman. Su alteración puede producir efectos que trascienden el sitio inmediato de intervención y comprometer funciones ambientales que inciden en la estabilidad del sistema costero.

Por su parte, el Acuerdo de París⁶ establece como uno de sus objetivos fortalecer la respuesta mundial frente al cambio climático, entre otros medios, mediante el incremento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la

⁵ <https://www.un.org/es/observances/biodiversity-day/convention>

⁶ <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris>

reducción de la vulnerabilidad frente a sus efectos. Dentro de esta lógica, la conservación de los ecosistemas constituye un componente relevante de las políticas de adaptación, particularmente cuando éstos proporcionan servicios ambientales que contribuyen a disminuir la exposición y vulnerabilidad de las poblaciones.

En este contexto se desarrolla el enfoque de Adaptación Basada en Ecosistemas (AbE), conforme al cual la conservación, restauración y manejo sostenible de los ecosistemas pueden incorporarse como parte de las estrategias destinadas a reducir la vulnerabilidad de las personas y de los sistemas naturales frente a los efectos adversos del cambio climático. Este enfoque no plantea una oposición entre infraestructura y conservación, sino una integración más racional de las soluciones disponibles, atendiendo a las características y capacidades de cada territorio⁷.

Desde esta perspectiva, la protección de las dunas costeras adquiere una dimensión adicional. No se trata únicamente de conservar un ecosistema por su valor intrínseco o por la biodiversidad que alberga, sino también de reconocer y preservar, cuando exista, la función que ese sistema puede desempeñar en la reducción de determinados riesgos costeros.

La propuesta es deliberadamente prudente. Ninguno de los instrumentos internacionales citados establece que los Estados deban sustituir las obras de infraestructura convencional por soluciones naturales, ni impide la construcción de infraestructura cuando ésta resulte necesaria para proteger a la población o garantizar el funcionamiento de actividades estratégicas. Tampoco existe una regla internacional que permita presumir que toda duna posee idéntica capacidad de protección.

Lo que sí resulta compatible con dichos compromisos es incorporar la conservación de las funciones ecosistémicas a los procesos de toma de decisiones públicas, particularmente cuando una intervención pueda afectar de manera significativa la

⁷ <https://www.unep.org/topics/climate-action/adaptation/ecosystem-based-adaptation>

capacidad de un ecosistema para continuar prestando determinados servicios ambientales.

En el caso de los ecosistemas dunares, esta perspectiva adquiere especial relevancia porque su conservación puede generar beneficios simultáneos en materia de biodiversidad, funcionamiento de los ecosistemas y reducción de vulnerabilidades. La protección de su estructura y dinámica natural permite preservar los procesos ecológicos que los sostienen y, al mismo tiempo, mantener las funciones que, bajo determinadas condiciones, pueden contribuir a la resiliencia de las zonas costeras. De esta manera, la consideración de las dunas dentro de los procesos de evaluación ambiental permite articular objetivos que tradicionalmente han sido abordados de manera separada: la conservación de la biodiversidad, la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos para las poblaciones asentadas en el litoral.

En esa medida, la reforma propuesta constituye una expresión concreta del principio de prevención y del enfoque de adaptación basada en ecosistemas dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. No crea una obligación internacional nueva ni pretende trasladar de manera automática estándares internacionales al ámbito interno; desarrolla, dentro de una competencia legislativa nacional, compromisos que México ya ha asumido y que deben orientar sus políticas ambientales y climáticas.

Existe, además, una razón de coherencia normativa. La legislación mexicana en materia de cambio climático ya reconoce la conservación de determinados ecosistemas costeros, incluidas las dunas, por los servicios ambientales que proporcionan y por su importancia para reducir la vulnerabilidad. La presente reforma establece el vínculo operativo entre ese reconocimiento y uno de los principales instrumentos preventivos de la política ambiental: la Manifestación de Impacto Ambiental.

De esta forma, el derecho internacional proporciona el marco de principios; la legislación nacional reconoce la importancia de los ecosistemas costeros; y la reforma propuesta incorpora esa consideración en el momento preciso en que debe

tomarse una decisión sobre una obra o actividad susceptible de modificar un sistema dunar.

La finalidad no es impedir el desarrollo de las zonas costeras, sino procurar que éste se lleve a cabo con pleno conocimiento de los servicios ambientales que podrían verse comprometidos y con una valoración previa de las alternativas disponibles para conservarlos, protegerlos o, cuando ello sea técnicamente posible, restaurarlos.

Así, la iniciativa traduce un compromiso internacional de conservación y adaptación en una regla concreta de prevención ambiental, racionalidad administrativa y protección del patrimonio natural de México.

XI. Antecedentes legislativos y ausencia de duplicidad normativa

La protección de las dunas costeras ha sido materia de diversas propuestas legislativas, tanto en legislaturas anteriores como durante la actual LXVI Legislatura. Esta iniciativa reconoce esos antecedentes y parte de ellos para delimitar con precisión el ámbito de la reforma que ahora se propone.

En particular, durante la LXVI Legislatura, la Diputada Ivonne Aracelly Ortega Pacheco presentó una iniciativa orientada a reformar los artículos 35 y 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con el propósito de fortalecer la prevención y atención del daño ambiental en zonas de alta fragilidad ecológica⁸.

El reconocimiento de este antecedente permite, precisamente, distinguir el objeto y alcance de la presente propuesta y evitar cualquier duplicidad normativa.

La iniciativa que ahora se somete a consideración no modifica los artículos 35 ni 170 de la LGEEPA; no incorpora nuevas medidas de seguridad; no establece un régimen general de prohibición de obras en sistemas dunares; ni altera la

⁸https://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?Seguimiento=5104994&Asunto=5104098

distribución constitucional de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Su ámbito de actuación es más específico: fortalecer el contenido de la Manifestación de Impacto Ambiental, mediante la incorporación expresa del análisis de las funciones naturales de protección que, en determinados casos, desempeñan los sistemas de dunas costeras, así como de las alternativas de conservación, protección o restauración que puedan resultar técnicamente viables.

La diferencia no es únicamente de técnica legislativa, sino de objeto jurídico. Mientras la propuesta referida se dirige a fortalecer el régimen de prevención y respuesta frente al daño ambiental y sus consecuencias, la presente iniciativa incide en una etapa anterior: la generación de información y el análisis técnico que deben sustentar la decisión ambiental cuando un proyecto pueda alterar sustancialmente una función natural de protección.

De esta manera, ambas propuestas atienden problemáticas relacionadas con la protección de los ecosistemas costeros, pero lo hacen desde instrumentos y momentos jurídicos distintos. No existe, por tanto, identidad normativa entre ambas propuestas, sino una posibilidad de complementariedad dentro del sistema de protección ambiental.

La presente iniciativa busca, en consecuencia, cerrar un espacio específico de la evaluación ambiental sin duplicar las disposiciones existentes ni desplazar las competencias de otras autoridades: que antes de autorizar una intervención susceptible de afectar sustancialmente un sistema dunar, la autoridad cuente con elementos suficientes para conocer la función que éste desempeña, valorar lo que podría perderse y determinar, con sustento técnico, si dicha función puede conservarse o restaurarse o, en su caso, por qué resulta necesario modificarla o sustituirla.

XII. Legitimación social

La protección de los sistemas de dunas costeras posee una dimensión social que trasciende la conservación de la biodiversidad. Se encuentra vinculada con la

seguridad de las poblaciones asentadas en el litoral, la protección de infraestructura, la continuidad de actividades económicas y la reducción de condiciones de vulnerabilidad frente a fenómenos hidrometeorológicos.

México cuenta con una extensa franja litoral. De acuerdo con información oficial, 17 entidades federativas tienen apertura al mar y el país cuenta con más de 11 mil kilómetros de costa continental. La Política Nacional de Mares y Costas identifica, además, 265 municipios costeros, de los cuales 150 tienen frente litoral y 114 presentan influencia costera alta o media⁹.

En los municipios con frente al mar habita de manera permanente una población aproximada de 20 millones de personas¹⁰. La magnitud territorial y demográfica de este espacio permite dimensionar que las decisiones relacionadas con la conservación, transformación y aprovechamiento de los ecosistemas costeros no constituyen asuntos exclusivamente ecológicos. Sus efectos pueden proyectarse directamente sobre las condiciones de seguridad, habitabilidad y desarrollo económico de las comunidades asentadas en estas regiones.

La propia información oficial reconoce que las zonas costeras concentran actividades estratégicas para el desarrollo nacional, entre ellas el turismo, la pesca, la acuacultura, el transporte marítimo, la actividad portuaria y otras actividades productivas. Al mismo tiempo, advierte que la presión derivada del crecimiento urbano y de las actividades humanas puede generar deterioro ambiental y afectar la calidad de vida de las poblaciones locales.

En este contexto, la conservación de los sistemas dunares adquiere una dimensión adicional: la prevención del riesgo.

Una duna que desempeña una función natural de protección puede contribuir, bajo determinadas condiciones geomorfológicas y ambientales, a disipar energía, retener y redistribuir sedimentos y reducir la exposición de las áreas terrestres ante determinados procesos costeros. La afectación de esa funcionalidad puede, a su

⁹ f.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5545511

¹⁰ https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio_2020/dgeiawf.semarnat.gob.mx_8080/approto/dgeia_mce/html/RECUADROS_INT_GLOS/D3_MARES/D3_MARES01/D3_R_MARES01_03.html

vez, incrementar la exposición de playas, asentamientos, infraestructura y actividades productivas frente a fenómenos como erosión, inundaciones, marejadas, oleaje extremo y ciclones tropicales¹¹.

La relevancia social de esta función se encuentra en que prevenir la pérdida de una barrera natural puede resultar más racional que asumir posteriormente los costos ambientales, sociales y económicos derivados de su deterioro.

Desde esta perspectiva, las dunas costeras pueden ser entendidas como parte del patrimonio natural que contribuye a la seguridad y resiliencia de las comunidades asentadas en el litoral. Su conservación no beneficia únicamente al ecosistema en el que se encuentran, sino que puede contribuir a mantener las condiciones ambientales que permiten la permanencia de actividades económicas, infraestructura y asentamientos humanos. Por ello, cuando exista evidencia de que un sistema dunar cumple una función natural de protección, su valoración dentro de la evaluación de impacto ambiental representa también una medida de protección social, al incorporar al proceso de decisión los posibles efectos que una transformación del ecosistema podría generar sobre la población y el territorio.

La política pública en materia de costas ya reconoce esta relación. La documentación oficial sobre el territorio costero señala que los ecosistemas presentes en las cuencas y zonas costeras proporcionan servicios ambientales relacionados con la protección y estabilización de la línea de costa y con la atenuación de los efectos del oleaje, el viento y las inundaciones provocadas por tormentas y huracanes.

De igual manera, los instrumentos nacionales de política ambiental han identificado la exposición de las zonas costeras frente al incremento de eventos extremos, la elevación del nivel del mar y las marejadas asociadas con tormentas y huracanes, así como sus posibles repercusiones sobre playas, asentamientos, infraestructura y actividades económicas, particularmente el turismo.

¹¹ <https://yucatan.unam.mx/la-importancia-de-las-dunas-costeras/>

Estos elementos permiten advertir que la función protectora de determinados sistemas dunares no constituye una consideración accesorio. Cuando dicha función existe y puede resultar afectada por una intervención, su identificación adquiere relevancia para la prevención de riesgos y para la adecuada gestión del territorio.

La dimensión social también debe apreciarse desde la perspectiva de la equidad y de la distribución de los riesgos. Los efectos derivados de la degradación de los ecosistemas costeros no necesariamente recaen de manera uniforme sobre quienes generan o se benefician de una intervención. Las comunidades locales, los trabajadores vinculados con actividades dependientes de los recursos costeros y la población asentada en zonas expuestas pueden asumir consecuencias que exceden el ámbito inmediato del proyecto que originó la transformación.

De ahí que el principio preventivo cobre particular importancia.

La intervención pública no debe limitarse a responder después de ocurrido el deterioro, cuando la recuperación de la funcionalidad natural puede resultar técnica o económicamente más compleja, o incluso imposible. Debe procurar que, antes de autorizar una transformación susceptible de comprometer una función ambiental relevante, exista información suficiente para conocer sus posibles consecuencias y valorar alternativas. La propuesta legislativa atiende precisamente esta dimensión.

No pretende conferir a las dunas un valor jurídico abstracto ni establecer una presunción de intangibilidad. Busca asegurar que, cuando un sistema dunar cumpla una función natural de protección y una obra o actividad pueda alterarla sustancialmente, dicha función sea identificada y ponderada dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

La legitimación social de esta medida deriva, por tanto, de una premisa elemental de política pública: la protección ambiental adquiere plena dimensión social cuando contribuye a preservar las condiciones que permiten a las comunidades habitar, producir y desarrollarse con menores niveles de exposición y vulnerabilidad.

En consecuencia, reconocer la función natural de protección de las dunas dentro de la evaluación ambiental no constituye una carga regulatoria desvinculada de las

necesidades de la sociedad. Constituye una medida preventiva orientada a mejorar la calidad de las decisiones que pueden incidir sobre territorios en los que convergen población, infraestructura, patrimonio natural y actividad económica.

La iniciativa parte de una responsabilidad pública concreta: evitar que una función natural susceptible de contribuir a la protección de las comunidades costeras sea ignorada hasta que su pérdida se traduzca en erosión, inundación, deterioro de infraestructura, afectaciones económicas o mayores necesidades de intervención pública.

Prevenir la pérdida de una barrera natural puede resultar más racional que asumir posteriormente los costos ambientales, sociales y económicos derivados de su deterioro.

XIII. Análisis de impacto presupuestario y viabilidad financiera

La implementación de la reforma propuesta es financieramente viable y no implica un impacto presupuestario incremental para la Federación, toda vez que su objeto consiste en precisar el contenido de un instrumento de evaluación ambiental que forma parte del régimen jurídico vigente y cuya tramitación corresponde a las autoridades ambientales federales en el ámbito de sus atribuciones.

La propuesta no contempla la creación de nuevas estructuras administrativas ni genera requerimientos presupuestarios adicionales para su instrumentación. En particular, no establece órganos, unidades administrativas, plazas, fondos, fideicomisos, programas presupuestarios, mecanismos de financiamiento ni nuevas instancias de coordinación que deban ser incorporadas al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tampoco establece una nueva autorización, licencia, permiso o procedimiento administrativo. La Manifestación de Impacto Ambiental y su evaluación forman parte, desde el marco jurídico vigente, de los instrumentos y atribuciones con que cuenta la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para el ejercicio de la competencia federal en materia de evaluación del impacto ambiental.

La reforma propuesta se limita a precisar un elemento de valoración que deberá incorporarse, cuando se actualicen los supuestos normativos correspondientes, dentro de la información ambiental que ya debe ser presentada y evaluada en el procedimiento existente.

En consecuencia, su instrumentación podrá realizarse mediante las capacidades institucionales, técnicas, administrativas y presupuestarias actualmente destinadas a la aplicación de la legislación ambiental, sin requerir ampliaciones presupuestarias específicas derivadas de la reforma.

Debe distinguirse, asimismo, entre el eventual costo privado asociado con la elaboración de estudios técnicos y la generación de información necesaria para integrar una Manifestación de Impacto Ambiental, y el impacto presupuestario para el Estado.

Los costos que, en su caso, se originen por la realización de estudios, análisis o información técnica necesaria para sustentar la evaluación ambiental de un proyecto corresponden al promovente, conforme al régimen aplicable a la Manifestación de Impacto Ambiental, y no constituyen por sí mismos una erogación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

La propuesta tampoco modifica la naturaleza del sujeto obligado ni traslada al Estado una obligación que actualmente corresponda al promovente. Lo que hace es establecer, dentro de los supuestos que determine la propia legislación, que la información relativa a la función natural de protección de un sistema dunar sea considerada como parte de la evaluación ambiental cuando pueda existir una afectación sustancial.

Desde una perspectiva de eficiencia regulatoria, la reforma presenta además una ventaja institucional: utiliza un procedimiento, una autoridad y un instrumento jurídico preexistentes para alcanzar el objetivo de política ambiental propuesto. No requiere desarrollar una estructura administrativa paralela ni establecer mecanismos extraordinarios de supervisión, seguimiento o financiamiento.

La ausencia de impacto presupuestario incremental no significa que la reforma carezca de efectos. Su finalidad es precisamente mejorar la calidad de la información disponible para la toma de decisiones ambientales y fortalecer el carácter preventivo de la evaluación de impacto ambiental, mediante una modificación normativa de bajo costo institucional y de aplicación dentro de las capacidades existentes.

Por lo anterior, se considera que la propuesta es presupuestariamente neutral para la Federación, administrativamente viable y susceptible de instrumentarse con los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros previstos en el marco institucional vigente, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas ni generar obligaciones permanentes de gasto adicionales para el erario federal.

En suma, se propone una modificación de naturaleza esencialmente normativa, cuyo objetivo puede alcanzarse mediante la optimización de un instrumento administrativo ya existente, sin creación de estructuras, sin asignaciones presupuestarias adicionales y sin trasladar al gasto público federal los costos inherentes a la preparación técnica de los proyectos sometidos a evaluación ambiental.

XIV. Prospectiva

La política ambiental contemporánea no puede limitarse a responder frente a los daños una vez que éstos se han materializado. La evolución de las condiciones climáticas y el incremento de los factores de exposición en las zonas costeras exigen incorporar una perspectiva de largo plazo en las decisiones relativas al uso, transformación y aprovechamiento del territorio.

El cambio climático modifica progresivamente las condiciones bajo las cuales se desarrolla la vida social y económica en las zonas costeras. La elevación del nivel medio del mar, la erosión costera, las alteraciones en la dinámica sedimentaria y la mayor exposición frente a determinados fenómenos hidrometeorológicos extremos plantean escenarios en los que la conservación de las funciones naturales de los

ecosistemas adquiere una relevancia creciente para la reducción de la vulnerabilidad territorial.

En este contexto, los sistemas de dunas costeras deben ser considerados no únicamente por el valor ecológico que poseen en el presente, sino también por las funciones que pueden desempeñar frente a escenarios futuros de mayor exposición y riesgo.

La prospectiva ambiental exige, por tanto, incorporar al proceso de decisión aquello que puede perderse antes de que resulte necesario sustituirlo mediante infraestructura, medidas correctivas o intervenciones de emergencia.

La pérdida o degradación sustancial de un sistema dunar no constituye necesariamente una afectación susceptible de revertirse mediante una intervención inmediata. La recuperación de su funcionalidad puede depender de condiciones geomorfológicas, sedimentarias y ecológicas que no pueden reproducirse de manera instantánea y que, en determinados casos, pueden resultar difíciles de restituir una vez interrumpidos los procesos naturales que sostienen su dinámica.

Esta circunstancia tiene una consecuencia jurídica de especial relevancia: cuando una función ambiental puede ser afectada de manera sustancial y su recuperación posterior resulta incierta, costosa o técnicamente limitada, adquiere mayor peso la obligación preventiva de identificarla y valorarla antes de autorizar la intervención.

La adaptación al cambio climático no debe entenderse exclusivamente como la construcción de nuevas obras para responder a condiciones de riesgo ya materializadas.

También comprende la conservación de aquellos componentes naturales del territorio que, de acuerdo con sus características particulares, pueden contribuir a disminuir la exposición y fortalecer la resiliencia de las comunidades y de la infraestructura existente.

Desde esta perspectiva, la conservación de los sistemas dunares funcionales constituye una medida compatible con una política de adaptación basada en la prevención. No porque toda duna deba ser considerada una barrera contra cualquier

fenómeno costero, sino porque, cuando exista evidencia de que un sistema determinado desempeña una función natural de protección, su pérdida debe ser ponderada dentro de la decisión ambiental antes de que dicha función sea irreversiblemente comprometida. La reforma propuesta adquiere así una dimensión prospectiva.

No pretende regular exclusivamente el impacto ambiental de los proyectos en las condiciones actuales del territorio. Busca que la evaluación ambiental considere también las consecuencias que la alteración de una función natural puede proyectar sobre la capacidad futura de adaptación de las zonas costeras.

Esta perspectiva resulta particularmente relevante frente a inversiones e infraestructura cuya vida útil puede extenderse durante varias décadas. Una decisión adoptada en el presente puede determinar las condiciones de exposición y vulnerabilidad de una comunidad mucho después de concluida la etapa de construcción del proyecto.

Por ello, la evaluación de impacto ambiental debe constituir también un mecanismo de previsión: un instrumento capaz de identificar no sólo aquello que un proyecto transforma de manera inmediata, sino aquellas funciones ambientales cuya pérdida puede incrementar, con el transcurso del tiempo, la vulnerabilidad del territorio.

La perspectiva prospectiva implica también asumir una responsabilidad frente a las generaciones futuras. Las decisiones que hoy se adoptan sobre los sistemas costeros pueden condicionar durante décadas la capacidad de las comunidades para enfrentar fenómenos naturales y climáticos que, por su propia naturaleza, continuarán evolucionando. Conservar una función natural de protección cuando ésta se encuentra presente significa mantener abierta una capacidad de adaptación que podrá resultar necesaria en escenarios futuros, incluso cuando al momento de autorizar un proyecto los riesgos asociados no se manifiesten con la misma intensidad. La prevención, en este sentido, permite preservar opciones para el futuro y evitar que decisiones irreversibles reduzcan innecesariamente la capacidad de respuesta del territorio.

Asimismo, reconocer esta dimensión prospectiva permite comprender que la protección de las dunas no debe valorarse únicamente desde el costo o beneficio inmediato de una intervención. Una decisión ambientalmente responsable debe considerar también los efectos acumulativos que pueden producirse cuando la transformación de distintos componentes naturales incrementa progresivamente la vulnerabilidad de una zona costera. Incorporar la función natural de protección de los sistemas dunares a la evaluación de impacto ambiental permite, por ello, adoptar decisiones con una visión de largo plazo, en la que el desarrollo de infraestructura sea compatible con la conservación de las capacidades naturales que contribuyen a la resiliencia del territorio.

La lógica es esencialmente preventiva. Si una función natural de protección existe, debe conocerse antes de modificarla. Si puede conservarse, debe valorarse su conservación. Si ha sido alterada y puede recuperarse, debe considerarse su restauración. Y si las condiciones del proyecto hacen inviable cualquiera de esas alternativas, la decisión deberá encontrarse sustentada en razones técnicas suficientes.

De esta manera, la reforma incorpora al régimen de evaluación ambiental una visión congruente con los desafíos que plantea el cambio climático: anticipar los riesgos, preservar capacidades naturales de adaptación y evitar que decisiones de corto plazo generen vulnerabilidades de largo plazo.

La política ambiental del futuro no puede descansar exclusivamente en la capacidad de construir más infraestructura para contener riesgos crecientes.

Debe incorporar también la capacidad de conservar las funciones naturales que todavía existen antes de que su pérdida obligue a sustituirlas mediante soluciones más costosas, menos flexibles o de mayor intervención territorial.

Ésta es la dimensión prospectiva de la propuesta: anticipar el riesgo, conservar la capacidad natural de respuesta del territorio y mejorar, desde el presente, la calidad de las decisiones que determinarán la resiliencia de las zonas costeras en las próximas décadas.

XV. Consideraciones finales

Esta iniciativa parte de una convicción que debe orientar toda política ambiental responsable: proteger el medio ambiente y promover el desarrollo no son fines contradictorios; lo incompatible con un desarrollo verdaderamente sostenible es tomar decisiones sobre el territorio sin conocer aquello que se puede perder.

Las costas mexicanas requieren infraestructura, inversión y actividad económica. Requieren también decisiones públicas capaces de proteger a las comunidades, garantizar la continuidad de las actividades productivas y preservar los bienes públicos y privados que en ellas se encuentran. Esta propuesta no desconoce esa realidad ni pretende sustituir la responsabilidad del Estado de atender los riesgos mediante las obras que, en cada caso, resulten necesarias.

Lo que propone es algo previo y elemental: que antes de sustituir una función natural por una solución construida, el Estado conozca y valore la función que ya existe.

Cuando una obra o actividad pueda alterar sustancialmente un sistema de dunas costeras que desempeña una función natural de protección, esa función no puede permanecer al margen de la evaluación ambiental. Debe ser identificada, descrita y valorada con base en las condiciones particulares del sitio, de manera que la autoridad cuente con elementos suficientes para dimensionar la posible afectación y determinar, con sustento técnico, las alternativas disponibles.

Si la función puede conservarse, debe considerarse su conservación. Si puede recuperarse, debe valorarse su restauración. Y si, atendiendo a las condiciones del proyecto y del territorio, resulta necesario sustituirla mediante infraestructura construida, esa determinación debe encontrarse respaldada por razones técnicas y ambientales suficientes.

Ese es el sentido de esta reforma; propone evitar que el desarrollo genere vulnerabilidades que pudieron ser previstas.

Porque una decisión ambientalmente responsable no es aquella que simplemente permite construir; es aquella que, antes de autorizar una transformación, conoce

sus consecuencias, pondera sus alternativas y protege aquello cuya pérdida pueda comprometer la seguridad y la resiliencia futura del territorio.

En las zonas costeras, esta responsabilidad adquiere una dimensión especial. El cambio climático, la erosión, el incremento de determinados fenómenos extremos y la presión creciente sobre el litoral obligan a mirar más allá del impacto inmediato de una obra y a considerar las funciones naturales que pueden contribuir a disminuir la exposición de las comunidades.

La prevención no consiste únicamente en construir barreras frente al riesgo. También consiste en no destruir, sin haberlo valorado, las barreras naturales que ya existen.

Por ello, cuando la naturaleza ofrece una función de protección, el derecho no debe descubrir su valor después de haberla perdido.

Debe reconocerla antes de decidir sobre su transformación. Reconocer esa función no significa otorgar a las dunas un carácter intocable ni impedir el desarrollo de las zonas costeras. Significa asumir que el territorio cuenta con capacidades naturales que forman parte de su propia resiliencia y que, cuando pueden ser identificadas y acreditadas técnicamente, deben formar parte de las decisiones que determinarán su futuro. La evaluación ambiental debe permitir que esa información sea conocida oportunamente, para que la autoridad, las comunidades y quienes promueven los proyectos puedan valorar con mayor claridad los beneficios de conservar una función natural, los efectos de modificarla y las consecuencias de sustituirla.

Ésa es la finalidad última de esta iniciativa: que ninguna decisión de impacto ambiental sobre un sistema dunar funcionalmente relevante se adopte a ciegas; que la conservación, la restauración y la infraestructura sean consideradas dentro de una misma lógica de prevención; y que el desarrollo de nuestras costas pueda avanzar sin hipotecar innecesariamente su capacidad natural de resistir y adaptarse.

Porque construir es una decisión de una generación; conservar la capacidad natural de protección de nuestras costas es una responsabilidad con las generaciones que habrán de habitarlas.

Antes de construir una barrera, debemos preguntarnos qué barrera natural estamos a punto de perder.

Y cuando esa barrera todavía puede proteger a una comunidad, lo verdaderamente responsable no es sustituirla primero y lamentar su pérdida después; es conocerla, valorarla y conservarla mientras siga siendo posible.

Para mejor comprensión de la iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Propuesta de Modificación
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.
Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.	Cuando la obra o actividad se pretenda realizar en un sistema de dunas costeras o pueda alterar sustancialmente su estructura, continuidad o dinámica sedimentaria, la manifestación de impacto ambiental deberá identificar y describir, con base en la información científica y técnica disponible y en las características particulares del sitio, las funciones naturales de protección que dicho sistema desempeñe frente a procesos de erosión, inundación, marejadas, oleaje extremo, ciclones tropicales, aumento del nivel del mar u otros fenómenos hidrometeorológicos; evaluar los efectos que el proyecto

	pudiera producir sobre dichas funciones; y, cuando se proponga su alteración sustancial o sustitución mediante infraestructura construida, analizar las alternativas de conservación, protección o restauración y justificar técnicamente, en su caso, la insuficiencia, inviabilidad o inadecuación de dichas alternativas.
Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.	Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.
Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.	Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.
Sin correlativo	Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

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

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA UN PARRAFO A EL
ARTÍCULO 30 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA
PROTECCIÓN AL AMBIENTE, EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA
FUNCIÓN NATURAL DE LAS DUNAS COSTERAS**

ARTÍCULO ÚNICO

Se adiciona un párrafo segundo al artículo 30 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, recorriéndose los subsecuentes, para quedar como sigue:

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.

Cuando la obra o actividad se pretenda realizar en un sistema de dunas costeras o pueda alterar sustancialmente su estructura, continuidad o dinámica sedimentaria, la manifestación de impacto ambiental deberá identificar y describir, con base en la información científica y técnica disponible y en las características particulares del sitio, las funciones naturales de protección que dicho sistema desempeñe frente a procesos de erosión, inundación, marejadas, oleaje extremo, ciclones tropicales, aumento del nivel del mar u otros fenómenos hidrometeorológicos; evaluar los efectos que el proyecto pudiera producir sobre dichas funciones; y, cuando se proponga su alteración sustancial o sustitución mediante infraestructura construida, analizar las alternativas de conservación, protección o restauración y justificar técnicamente, en su caso, la insuficiencia, inviabilidad o inadecuación de dichas alternativas.

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO.

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

SEGUNDO.

La aplicación del presente Decreto se realizará dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento, sin que implique la creación de procedimientos, autorizaciones, permisos o requisitos administrativos distintos de los previstos en las disposiciones jurídicas aplicables.

TERCERO.

La aplicación del presente Decreto se realizará con los recursos humanos, materiales y presupuestarios disponibles, por lo que no implicará ampliaciones presupuestarias ni generará impacto presupuestario incremental para la Federación.

CUARTO.

Las disposiciones del presente Decreto serán aplicables a las manifestaciones de impacto ambiental que se presenten con posterioridad a su entrada en vigor.

ATENTAMENTE

DIP. GISELLE YUNUEEN ARELLANO ÁVILA

**DADO EN PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO A 28 DE SEPTIEMBRE
DE 2026.**

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 282 Y 289 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE PERSECUCIÓN DE OFICIO DE DELITOS COMETIDOS CONTRA PERSONAL DE SALUD.

La proponente, Giselle Yunueen Arellano Ávila, Diputada Federal del grupo parlamentario MORENA de la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la presente, **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 282 y 289 del Código Penal Federal, en materia de persecución de oficio de delitos cometidos contra personal de salud** al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. UNA FUNCIÓN ESENCIAL NO PUEDE DESARROLLARSE BAJO AMENAZA

Hay actividades cuya relevancia jurídica no se agota en la relación laboral de quienes las desempeñan. La atención de la salud pertenece a esa categoría. El derecho a la salud es un derecho humano y debe regirse también por sus principios, no debemos olvidarlo.

Quien presta servicios de salud no solamente realiza una actividad profesional. En innumerables ocasiones actúa frente a situaciones de urgencia, enfermedad, accidente, sufrimiento y riesgo, bajo condiciones en las que la oportunidad de la intervención constituye un factor determinante para preservar la vida o evitar un daño mayor.

La función sanitaria, por ello, posee una dimensión individual y otra colectiva. Individual, porque su ejercicio se proyecta directamente sobre la vida, la integridad y la salud de cada persona que recibe atención. Colectiva, porque la continuidad, disponibilidad y seguridad de los servicios de salud constituyen condiciones materiales para la efectividad del derecho a la protección de la salud.

Cuando una persona que integra el personal de salud es amenazada o lesionada precisamente por razón de su función, la afectación no queda necesariamente

circunscribida al ámbito privado de la víctima. Puede proyectarse sobre la prestación del servicio, la seguridad del establecimiento, la continuidad de la atención y, en determinados contextos, sobre otros pacientes y usuarios.

El problema que enfrenta esta iniciativa no consiste, por tanto, en la ausencia de tipos penales que sancionen las amenazas o las lesiones. Esos tipos existen. Tampoco consiste en una insuficiencia generalizada de las penas.

La cuestión es más precisa y, por ello, jurídicamente más susceptible de una intervención legislativa racional: determinadas amenazas y lesiones actualmente se encuentran sujetas a querrela, aun cuando la persona ofendida sea personal de salud y la conducta delictiva se encuentre vinculada con el ejercicio de su función.

El Código Penal Federal¹ dispone actualmente que las amenazas previstas en su artículo 282 se persiguen por querrela, salvo el supuesto específico de amenaza contra víctima, ofendido o testigo en un procedimiento penal; de igual manera, el artículo 289 establece la persecución por querrela para las lesiones comprendidas en ese precepto, con la excepción actualmente prevista respecto del artículo 295.

El efecto jurídico de esa decisión legislativa es relevante. En los supuestos sujetos a querrela, la voluntad de la persona legitimada constituye un requisito de procedibilidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido expresamente la naturaleza de la querrela como condición procesal para el ejercicio válido de la acción penal. La Primera Sala ha sostenido, además, que la querrela constituye un presupuesto cuya satisfacción resulta necesaria cuando la legislación determina que un delito debe perseguirse a petición de parte².

La propuesta parte de una premisa de contención legislativa: no es necesario crear nuevas figuras delictivas cuando el orden jurídico ya reconoce y sanciona las conductas que se pretenden enfrentar.

¹ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>

² <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022525>

Las amenazas y las lesiones ya se encuentran tipificadas en el Código Penal Federal. La insuficiencia que se identifica no radica, por tanto, en la inexistencia de una respuesta penal, sino en el régimen de procedibilidad aplicable a determinados supuestos en los que la víctima es personal de salud y la conducta se encuentra vinculada con el ejercicio de sus funciones.

La iniciativa propone, por ello, una modificación puntual: conservar la querella como regla general y establecer una excepción cuando la víctima sea personal de salud y la conducta se cometa con motivo o en ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, no se amplía el catálogo de conductas penalmente relevantes; se modifica la condición bajo la cual el Estado puede iniciar su persecución penal.

Tampoco se incrementan las penas actualmente previstas ni se introducen agravantes punitivas. La conducta conserva su denominación jurídica, sus elementos típicos, sus reglas de imputación y su consecuencia sancionadora. Lo único que se modifica es que, en los supuestos expresamente delimitados, la persecución deje de depender de la presentación de querella.

La propuesta tampoco pretende extender el ámbito material del fuero federal. Los delitos comprendidos en la reforma continuarán sujetos a las reglas de competencia que constitucional y legalmente correspondan. La modificación opera exclusivamente sobre aquellos ilícitos cuya regulación sustantiva pertenece al Código Penal Federal, sin convertir en federales conductas que actualmente corresponden al ámbito de las entidades federativas.

De igual manera, no se propone la creación de fiscalías especializadas, unidades administrativas, órganos desconcentrados, registros obligatorios ni estructuras burocráticas adicionales. La investigación continuará a cargo de las autoridades que actualmente tienen constitucional y legalmente conferida esa atribución, bajo las reglas procesales ya previstas para los delitos perseguibles de oficio.

La intervención legislativa se concentra, así, en un punto preciso del sistema penal: la procedibilidad. Esta técnica responde al principio de mínima intervención y evita

una expansión innecesaria del derecho penal sustantivo³. Antes que multiplicar tipos penales, elevar penas o construir estructuras institucionales paralelas, se corrige una regla procesal que, en determinados supuestos, puede colocar sobre la persona agredida la carga exclusiva de activar la respuesta penal, aun cuando la conducta haya estado dirigida contra ella precisamente por el ejercicio de una función sanitaria.

La reforma es, por ello, acotada en su objeto, determinada en sus destinatarios, delimitada por el vínculo funcional y contenida en sus efectos jurídicos. Su fortaleza legislativa reside precisamente en esa medida: no expande innecesariamente el poder punitivo del Estado; perfecciona las condiciones para que pueda ejercerse de manera oportuna respecto de conductas que ya son ilícitas, cuando existe una razón objetiva de interés público que justifica sustraerlas del régimen ordinario de querrela. No se trata de legislar más. Se trata de legislar con mayor precisión.

II. EL PROBLEMA PÚBLICO ESTÁ ACREDITADO: LA VIOLENCIA CONTRA EL PERSONAL DE SALUD NO ES UN FENÓMENO AISLADO

La evidencia disponible demuestra que la violencia contra quienes trabajan en los servicios de salud constituye un fenómeno reconocido por organismos internacionales, instituciones públicas y literatura científica.

La Organización Mundial de la Salud identifica a los trabajadores de la salud como un grupo particularmente expuesto a violencia en el lugar de trabajo. Sus datos señalan que entre 8% y 38% de los trabajadores de la salud experimentan violencia física en algún momento de su trayectoria profesional, mientras que un número considerablemente mayor está expuesto a amenazas y agresiones verbales. La propia OMS advierte que esta violencia puede afectar el bienestar físico y psicológico, la motivación laboral y, en consecuencia, la calidad y continuidad de la atención sanitaria⁴.

³ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2024-06/240612-ADR-7236-2023.pdf

⁴ <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9206999/>

Las personas de la salud, al encontrarse en una situación de alta vulnerabilidad o indefensión, la norma debe generar una protección o tutela efectiva que salvargurde sus derechos e integridad.

La OMS también reporta que, dentro de los grupos de mayor riesgo, se encuentran el personal de enfermería, quienes participan directamente en la atención de pacientes, el personal de urgencias y los paramédicos⁵.

En otra sistematización de evidencia, la OMS ha identificado que hasta 62% de los trabajadores de la salud han experimentado violencia en el lugar de trabajo; dentro de las formas de violencia no física, las agresiones verbales representan 58% y las amenazas 33%⁶. Estos datos deben interpretarse con rigor metodológico: no constituyen una medición específica de México y no pueden trasladarse mecánicamente a la población sanitaria nacional. Su valor legislativo es distinto: acreditan que el riesgo de violencia contra el personal de salud constituye un fenómeno estructural y suficientemente documentado en el ámbito internacional.

La evidencia científica disponible en México permite complementar ese panorama. Un estudio realizado en distintas entidades federativas, con 562 trabajadores de la salud, encontró que 47.7% de los participantes había experimentado agresiones durante el último año; 12.8% reportó agresiones verbales y 34.9% agresiones verbales y físicas. Durante la contingencia sanitaria, 16.8% reportó haber sufrido alguna agresión. El estudio identificó, además, una mayor exposición entre las mujeres y entre el personal de enfermería⁷. La evidencia tampoco se limita al personal ya incorporado plenamente a las instituciones.

Una investigación realizada con 4,349 médicos egresados en servicio social encontró una prevalencia de 58.8% de percepción de al menos una de las conductas de violencia estudiadas. Entre las manifestaciones más frecuentes se identificaron

⁵ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/nursing-and-midwifery>

⁶ <https://www.who.int/es/tools/occupational-hazards-in-health-sector/violence-harassment>

⁷ https://revistamedica.imss.gob.mx/index.php/revista_medica/article/view/3826

conductas destinadas a menospreciar o menoscabar el trabajo, insinuaciones destructivas, sarcasmo y humillaciones frente a colegas⁸.

La relevancia de estos datos no reside únicamente en su magnitud. Revela también la diversidad del fenómeno: la violencia puede ser física o verbal; puede producirse dentro o fuera de los establecimientos; puede dirigirse contra médicos, enfermeras, paramédicos y otros profesionales, técnicos o auxiliares; y puede aparecer tanto en contextos ordinarios como en escenarios de emergencia.

La función sanitaria puede convertirse en el motivo de la agresión incluso cuando la persona se encuentra fuera del establecimiento de salud. El propio IMSS reconoció posteriormente que durante los primeros meses de la pandemia se documentaron insultos, expresiones de estigmatización, agresiones con líquidos calientes y cloro y distintos actos de violencia física contra trabajadores del sector.

La información disponible permite, entonces, establecer una conclusión prudente pero firme: México enfrenta un problema verificable de violencia contra personal de salud, pero carece de un sistema estadístico nacional homogéneo que permita dimensionarlo integralmente.

Esta última circunstancia no debilita la necesidad de intervención legislativa. La ausencia de una estadística nacional integral no puede convertirse en argumento para mantener una respuesta normativa que, en determinados supuestos, deja a la víctima la carga de activar por sí misma la persecución penal.

III. LA INSUFICIENCIA NORMATIVA: EL DERECHO PENAL YA PROTEGE A LA PERSONA, PERO NO RESUELVE EL PROBLEMA DE PROCEDIBILIDAD

El Código Penal Federal ofrece una respuesta diferenciada frente a diversas conductas que afectan la integridad y seguridad de las personas.

⁸ <https://riem.facmed.unam.mx/index.php/riem/article/view/1440>

En materia de amenazas, el artículo 282 sanciona a quien amenace a otro con causarle un mal en su persona, bienes, honor o derechos, así como a quien utilice amenazas para impedir que otra persona realice aquello que tiene derecho a hacer. Sin embargo, la regla general establece que los delitos previstos en dicho artículo se persiguen por querella, salvo el supuesto expresamente señalado por el propio precepto.

En materia de lesiones, el artículo 289 contempla las lesiones que no ponen en peligro la vida y establece distintas consecuencias dependiendo del tiempo de sanación, pero dispone que estos delitos se persiguen por querella, con la excepción actualmente prevista respecto del artículo 295.

El sistema, por tanto, presenta una asimetría. Cuando la lesión alcanza determinadas características de gravedad, el ordenamiento dispone una respuesta penal distinta. Cuando la amenaza se encuentra vinculada con determinados contextos procesales, también existe una excepción a la querella. Pero cuando una amenaza o una lesión de menor entidad se dirige contra una persona que se encuentra desempeñando una función sanitaria, el Código Penal Federal no contiene una excepción específica basada en esa condición funcional.

La consecuencia es que la persona que presta atención médica, de enfermería, prehospitalaria, de laboratorio, terapia, nutrición u otras actividades sanitarias reconocidas legalmente puede encontrarse obligada a asumir individualmente la carga de activar la persecución penal, aun cuando la conducta haya tenido como causa precisamente el ejercicio de su función.

El vacío no consiste en ausencia de tipicidad. Consiste en una insuficiencia de la regla de procedibilidad frente a un supuesto de interés público cualificado. Y esa es la cuestión que corresponde corregir.

IV. LA PROTECCIÓN DEBE SER FUNCIONAL, NO CORPORATIVA

La iniciativa deliberadamente no utiliza la condición de servidor público como presupuesto de protección.

El Código Penal Federal ya contiene una disposición específica para los delitos cometidos contra servidores públicos o agentes de la autoridad en ejercicio lícito de sus funciones o con motivo de ellas. El artículo 189 establece para esos supuestos una consecuencia penal adicional.

Sin embargo, trasladar esa lógica al ámbito sanitario produciría una distinción jurídicamente poco defendible. La misma actividad sanitaria puede desarrollarse en una institución pública o privada.

La amenaza contra una enfermera de una institución pública no es materialmente distinta, por razón de la función sanitaria desempeñada, de la amenaza contra una enfermera de una institución privada.

El criterio constitucionalmente más razonable es, por ello, la función y no la adscripción laboral. La propuesta se dirige a la persona que ejerce actividades profesionales, técnicas o auxiliares vinculadas con la salud, con independencia de que preste sus servicios en instituciones públicas o privadas. Es la profesión que se ejerce la que coloca a la persona en una situación de indefensión.

La Ley General de Salud⁹ ofrece una referencia normativa suficientemente determinada.

Su artículo 79 regula el ejercicio de actividades profesionales en campos como medicina, farmacia, odontología, enfermería, partería profesional, terapia física, trabajo social, química, psicología, optometría, ingeniería sanitaria, nutrición, dietología, patología y sus ramas; asimismo, reconoce actividades técnicas y auxiliares en materia de atención médica prehospitalaria, medicina, odontología, enfermería, laboratorio clínico, radiología, terapia física, terapia ocupacional, terapia del lenguaje, prótesis, trabajo social, nutrición, farmacia, saneamiento, histopatología y otras.

⁹ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>

Por ello, la iniciativa utiliza el concepto de personal de salud mediante remisión a la legislación sanitaria, evitando construir una categoría penal artificial o duplicar innecesariamente conceptos ya reconocidos por el ordenamiento.

V. EL VÍNCULO FUNCIONAL ES EL ELEMENTO QUE LEGITIMA LA EXCEPCIÓN

La iniciativa no pretende convertir la calidad profesional de una persona en una categoría permanente de privilegio penal. El criterio diferenciador es otro.

La persecución de oficio procederá cuando la conducta se cometa “con motivo o en ejercicio de sus funciones”.

La fórmula propuesta cumple una función de delimitación normativa sustantiva. No basta con que la persona ofendida tenga la calidad de personal de salud; es necesario que la conducta delictiva se encuentre vinculada con el ejercicio de esa función.

La expresión “en ejercicio de sus funciones” comprende los actos ejecutados durante la prestación efectiva de los servicios sanitarios, esto es, aquellos supuestos en los que la agresión se produce con ocasión inmediata de las actividades profesionales, técnicas o auxiliares que corresponden al personal de salud.

Por su parte, la expresión “con motivo de sus funciones” incorpora un supuesto distinto, pero igualmente relevante: aquellos casos en los que la conducta ocurre fuera del momento material de la prestación del servicio, pero existe entre la agresión y la función sanitaria un nexo causal, funcional o de ocasión suficientemente identificable.

Esta segunda hipótesis resulta indispensable para que la protección jurídica no quede circunscrita artificialmente al espacio físico o al instante exacto en que se presta el servicio. La experiencia documentada durante la pandemia evidenció que las agresiones contra personal de salud no se limitaron a hospitales, clínicas o centros de atención. Se produjeron también en la vía pública, en medios de transporte, en espacios residenciales y en otros ámbitos de la vida cotidiana, precisamente porque la persona era identificada socialmente con su función sanitaria. El registro efectuado

por el Instituto Mexicano del Seguro Social documentó, durante ese periodo, que más de la mitad de los casos registrados ocurrieron en la vía pública¹⁰.

La incorporación del motivo funcional permite, por tanto, reconocer jurídicamente una realidad que la sola referencia al ejercicio inmediato de las funciones dejaría parcialmente desprotegida: la agresión puede dirigirse contra la persona no por una circunstancia estrictamente privada, sino por lo que representa en razón de la función que desempeña.

Pero esa extensión tiene un límite igualmente preciso. La calidad de personal de salud no genera una protección penal absoluta ni una condición de inmunidad frente a cualquier conflicto interpersonal. La excepción de procedibilidad únicamente se actualiza cuando exista una relación verificable entre la conducta y el ejercicio de la función sanitaria.

En consecuencia, una controversia familiar, vecinal, patrimonial, comercial o estrictamente personal que no guarde relación con las funciones desempeñadas por la persona ofendida permanecerá sujeta al régimen ordinario de procedibilidad que corresponda. La sola profesión de la víctima no transforma, por sí misma, la naturaleza jurídica del hecho.

La reforma protege, así, la función sanitaria y los bienes jurídicos que resultan comprometidos cuando esa función es objeto de agresión, no a la persona por el solo hecho de pertenecer a una determinada profesión.

Esta distinción constituye una garantía frente a cualquier interpretación expansiva. El criterio determinante no será la profesión de la víctima considerada aisladamente, sino la existencia de un nexo funcional entre la conducta delictiva y la actividad sanitaria.

De esta manera, la propuesta logra un equilibrio entre dos exigencias que deben coexistir en toda intervención penal legítima: otorgar una protección efectiva frente a

¹⁰ <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10693415/>

agresiones vinculadas con la función sanitaria y, al mismo tiempo, preservar el carácter excepcional de la persecución de oficio. La regla no se construye sobre una categoría personal, sino sobre una circunstancia objetiva: la afectación de una función socialmente relevante con motivo o en ejercicio de su desempeño.

La precisión del vínculo funcional es, por ello, no un elemento accesorio de la reforma, sino la condición que determina su ámbito de aplicación y contiene sus efectos jurídicos.

VI. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La propuesta encuentra fundamento en los artículos 1°, 4°, 17, 20, apartado C, 21 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹.

El artículo 1° impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. El artículo 4° reconoce el derecho a la protección de la salud. La efectividad de este derecho no depende exclusivamente de la existencia formal de instituciones, establecimientos o programas. Requiere condiciones materiales que permitan la prestación efectiva y continua de los servicios sanitarios. La protección del personal que hace posible dicha prestación constituye, por tanto, un componente instrumental de la garantía efectiva del derecho a la salud. El artículo 17 constitucional reconoce el derecho de acceso a la justicia. No debe confundirse este mandato con la obligación de convertir todos los delitos en perseguibles de oficio. La querrella es una institución jurídicamente válida y responde a una decisión legislativa sobre el grado de intervención estatal en determinados ilícitos.

La cuestión constitucionalmente relevante consiste en determinar si existe una razón objetiva que justifique una excepción. En el caso que nos ocupa, dicha razón se encuentra en la relación funcional entre la conducta delictiva y una actividad cuya continuidad reviste relevancia colectiva.

¹¹ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

El artículo 20, apartado C, reconoce a las víctimas, entre otros derechos, el de recibir asesoría jurídica, coadyuvar con el Ministerio Público, recibir atención médica y psicológica de urgencia, solicitar la reparación del daño e impugnar determinadas decisiones u omisiones ministeriales.

La modificación del régimen de procedibilidad no altera la titularidad ni el contenido de los derechos reconocidos a la víctima u ofendido. La sustitución de la querella por la persecución de oficio no supone desplazar a la persona agraviada del procedimiento, ni sustituir su voluntad en aquellos ámbitos en los que el orden jurídico reconoce su intervención.

La víctima conserva su calidad procesal y, con ella, los derechos que le reconoce el artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: recibir asesoría jurídica, coadyuvar con el Ministerio Público, aportar elementos de prueba, solicitar las medidas de protección que resulten procedentes, recibir atención médica y psicológica de urgencia, obtener la reparación del daño y controvertir las determinaciones ministeriales en los términos establecidos por la legislación aplicable.

Lo que desaparece no es la víctima ni su participación, sino la necesidad de que su manifestación de voluntad constituya una condición previa para activar la investigación penal.

La diferencia es jurídicamente relevante. La querella constituye un requisito de procedibilidad en aquellos delitos respecto de los cuales el legislador ha considerado que la persecución penal debe quedar condicionada a la voluntad de la persona legitimada para instarla. La persecución de oficio responde, en cambio, a una decisión legislativa distinta: reconocer que, atendiendo a la naturaleza de la conducta y al interés jurídico comprometido, la noticia criminal es suficiente para activar el deber institucional de investigar.

En este punto, el artículo 21 constitucional proporciona el fundamento orgánico de la reforma. Dicho precepto atribuye la investigación de los delitos al Ministerio Público, a la Secretaría del ramo de seguridad pública del Ejecutivo Federal, a la Guardia

Nacional y a las instituciones policiales, en el ámbito de sus respectivas competencias y bajo la conducción y mando del Ministerio Público en el ejercicio de esa función. Asimismo, corresponde al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, con las excepciones que determine la ley.

La Constitución, por tanto, no impone un régimen único e inmutable de procedibilidad para todos los delitos. Corresponde al legislador determinar, dentro del ámbito de sus competencias, aquellos supuestos en los que la persecución penal habrá de sujetarse a querrela y aquellos en los que procederá de oficio. La iniciativa se inscribe precisamente en esa potestad de configuración legislativa.

La decisión de establecer una excepción al régimen de querrela previsto en los artículos 282 y 289 del Código Penal Federal no modifica la estructura constitucional del Ministerio Público ni crea una nueva atribución investigadora. Únicamente determina que, en los supuestos expresamente delimitados por la reforma, la noticia de la posible comisión del delito sea suficiente para activar el deber de investigación de las autoridades competentes.

La medida encuentra, además, sustento en el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución, que faculta al Congreso de la Unión para expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse.

La iniciativa se mantiene estrictamente dentro de ese ámbito competencial. No pretende establecer un régimen nacional de procedibilidad para los delitos del fuero común. No modifica la legislación penal de las entidades federativas, no transforma en federales las amenazas o lesiones cuya persecución corresponde actualmente al ámbito local y no pretende uniformar, por vía indirecta, las reglas procesales de las entidades federativas.

La modificación propuesta opera exclusivamente sobre los delitos tipificados en el Código Penal Federal y, por tanto, únicamente respecto de los hechos cuya competencia penal corresponda al orden federal.

Esta delimitación resulta particularmente relevante en un sistema constitucional de distribución de competencias como el mexicano. La reforma no amplía la jurisdicción federal por razón de la calidad de la víctima. Que una persona sea integrante del personal de salud no convierte, por sí mismo, un delito local en un delito federal. La calidad del sujeto pasivo únicamente constituye, dentro de los delitos que ya son competencia federal, el presupuesto objetivo para la aplicación de una regla especial de procedibilidad cuando concurra el vínculo funcional expresamente previsto.

En esta tesitura, la propuesta preserva simultáneamente dos límites constitucionales: los derechos de la víctima permanecen íntegros y la distribución federal de competencias permanece intacta. La reforma no federaliza la violencia contra el personal de salud. Modifica, de manera puntual, la forma de persecución de determinados delitos federales cuando la conducta afecta a una función sanitaria en los términos estrictamente definidos por la norma.

VII. LA QUERELLA ES UN REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD, NO UN DERECHO ABSOLUTO A LA INACTIVIDAD ESTATAL

La iniciativa no parte de una premisa incorrecta según la cual la persecución por querella sería inconstitucional.

La jurisprudencia de la Suprema Corte reconoce la querella como requisito de procedibilidad cuya satisfacción condiciona el ejercicio válido de la acción penal en los casos en que la ley la exige¹².

Por tratarse de una institución de configuración legislativa, corresponde al legislador definir sus supuestos de procedencia, así como las excepciones que se encuentren constitucionalmente justificadas.

La Primera Sala ha distinguido entre el derecho de la persona legitimada para formular querella y la potestad pública de ejercer la acción penal. En criterios relacionados con

¹² <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/184034>

la prescripción, la Suprema Corte ha señalado que la querella constituye un requisito cuyo cumplimiento condiciona la intervención penal cuando así lo dispone la ley¹³.

El legislador mantiene la querella como regla general y prevé la persecución de oficio cuando concurra una cualificación objetiva de la víctima y un vínculo funcional específico. Se trata de una técnica legislativa reconocida en nuestro sistema penal.

El propio Código Penal Federal ya contempla excepciones a la querella atendiendo a circunstancias específicas de la víctima y del contexto de la conducta.

La innovación estriba en reconocer que el ejercicio de una función sanitaria constituye, en ciertos supuestos, razón suficiente para establecer dicha excepción.

VIII. LA INVESTIGACIÓN DE OFICIO ES OPERATIVAMENTE EJECUTABLE CON EL MARCO PROCESAL EXISTENTE

El artículo 221 del Código Nacional de Procedimientos Penales¹⁴ vigente establece que la investigación puede iniciarse por denuncia, querella o equivalente cuando la ley lo exija y dispone expresamente que, tratándose de delitos perseguibles de oficio, basta la comunicación de cualquier persona que haga del conocimiento de la autoridad investigadora los hechos que pudieran constituir delito.

Existe, por tanto, una correspondencia normativa inmediata: el Código Penal Federal determina cuándo el supuesto será perseguible de oficio, mientras que el Código Nacional de Procedimientos Penales establece cómo se inicia la investigación en dichos casos. No existe, en consecuencia, laguna procesal alguna que deba colmarse mediante una reforma adicional, ni resulta necesario crear una vía especial, un procedimiento diferenciado o una nueva obligación institucional.

El Ministerio Público y las corporaciones policiales actuarán conforme a las facultades que ya les confiere el orden jurídico vigente. La reforma es, por tanto,

¹³ <https://sjfsemanal.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2028008>

¹⁴ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>

administrativamente ejecutable con las estructuras existentes. Su implementación exige únicamente que las autoridades investigadoras apliquen la nueva regla de procedibilidad al recibir noticia de hechos que pudieran constituir amenazas o lesiones cometidas contra personal de salud con motivo o en ejercicio de sus funciones. Esta característica reviste especial relevancia desde la perspectiva de la disciplina presupuestaria: la eficacia de la reforma no depende de crear burocracia, sino de modificar una regla jurídica.

IX. ESTÁNDARES INTERNACIONALES: LA PROTECCIÓN DEL PERSONAL DE SALUD ES UNA OBLIGACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA, NO UNA CONCESIÓN CORPORATIVA

El derecho internacional contemporáneo ha reconocido de manera creciente la necesidad de proteger a las personas que desarrollan actividades sanitarias frente a la violencia y el acoso.

México ratificó el Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso, depositando el instrumento de ratificación el 6 de julio de 2022¹⁵. La OIT ha señalado que dicho instrumento constituye el primer tratado internacional dedicado específicamente a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y reconoce el derecho de toda persona a un mundo laboral libre de violencia y acoso. El Convenio 190 adquiere particular relevancia porque concibe la violencia y el acoso como comportamientos o prácticas inaceptables que pueden producir daños físicos, psicológicos, sexuales o económicos, y establece un marco para su prevención y atención. La OIT, además, ha desarrollado instrumentos específicos de orientación para la implementación de estos estándares y ha destacado la necesidad de respuestas integrales que comprendan las dimensiones laborales, de seguridad y de protección frente a la violencia.

En el ámbito sanitario, la Organización Mundial de la Salud ha sido igualmente categórica. La OMS ha recomendado a los Estados revisar sus normas nacionales de seguridad y salud en el trabajo para garantizar protección regulatoria al personal de

¹⁵ <https://www.ilo.org/es/resource/news/mexico-ratifica-el-convenio-sobre-la-violencia-y-el-acoso>

salud y, específicamente frente a la violencia, adoptar e implementar políticas y mecanismos destinados a prevenirla y eliminarla, así como revisar la legislación laboral y demás legislación aplicable y, cuando corresponda, introducir legislación específica¹⁶.

El Global Health and Care Worker Compact de la OMS establece como elementos centrales la prevención del daño, la protección de derechos, condiciones seguras y dignas de trabajo y la protección frente a la violencia. La propia OMS ha desarrollado en 2026 una herramienta de evaluación para que los Estados puedan revisar la correspondencia de sus marcos jurídicos y políticas públicas con esos estándares¹⁷.

Existe además un estándar específico derivado del derecho internacional humanitario: el personal sanitario destinado exclusivamente a funciones médicas debe ser respetado y protegido. El Comité Internacional de la Cruz Roja identifica esta protección como una regla de derecho internacional humanitario consuetudinario aplicable en los conflictos armados internacionales y no internacionales¹⁸. Aunque el proyecto que aquí se propone se refiere a contextos ordinarios y no al derecho de los conflictos armados, ese estándar revela una premisa jurídica de mayor alcance: la función sanitaria merece una consideración especial cuando la violencia pone en riesgo su ejercicio y, con él, la asistencia a las personas que requieren atención.

X. DERECHO COMPARADO: EL LEGISLADOR PUEDE PROTEGER LA FUNCIÓN SANITARIA SIN NECESIDAD DE CREAR UN DELITO AUTÓNOMO

El derecho comparado ofrece modelos relevantes para la construcción de la propuesta.

El Código Penal español en la es la Ley Organica 10/1995, de 23 de noviembre, constituye un referente particularmente significativo. Su artículo 550 considera actos de atentado los cometidos contra funcionarios docentes o sanitarios que se encuentren en el ejercicio de las funciones propias de su cargo o con ocasión de ellas.

¹⁶ <https://www.paho.org/es/eventos/prevencion-respuesta-violencia-contra-personal-salud-americas>

¹⁷ <https://www.who.int/publications/i/item/9789240118102>

¹⁸ <https://www.icrc.org/es/derecho-y-politicas/derecho-consuetudinario>

Además, el artículo 554 extiende determinadas consecuencias a las agresiones contra personal sanitario o equipos de socorro que intervengan en situaciones de siniestro, calamidad pública o emergencia con la finalidad de impedirles ejercer sus funciones¹⁹.

El modelo español resulta relevante porque incorpora precisamente el elemento funcional: no se protege al profesional sanitario por una condición abstracta, sino por la relación entre la agresión y el ejercicio de su función.

El Assaults on Emergency Workers (Offences) Act 2018 constituye otro referente. La legislación británica incluye dentro de la categoría de “emergency worker” a personas que prestan servicios sanitarios del NHS con interacción presencial con pacientes u otras personas. El régimen penal fue posteriormente fortalecido mediante legislación de 2022, que elevó el máximo de la pena aplicable al delito de agresión contra un trabajador de emergencia de uno a dos años²⁰.

La experiencia británica demuestra que la protección jurídica puede construirse a partir de la condición funcional del trabajador y de su exposición derivada de la prestación de un servicio esencial.

El derecho francés también reconoce una protección agravada en determinados delitos cuando la víctima es un profesional de la salud. El artículo 222-28 del Código Penal francés contempla como circunstancia agravante que determinadas conductas se cometan contra un profesional de la salud durante el ejercicio de su actividad²¹.

En el ámbito nacional, el Código Penal para el Estado de Jalisco²² constituye un antecedente particularmente cercano. Su artículo 203 establece una excepción a la querrela respecto de determinados delitos cuando son cometidos contra personal del sistema de salud pública o privada, personal de atención de emergencias, seguridad pública, protección civil y bomberos. El propio ordenamiento contempla además

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

²⁰ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/23>

²¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000051876306

²²

<https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20Penal%20para%20el%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Jalisco%20%281%29.pdf>

conductas de agresión, obstrucción o impedimento del correcto desarrollo de las actividades del personal de salud.

Este antecedente posee especial valor para el legislador federal porque demuestra que el orden jurídico mexicano ya ha utilizado la técnica de establecer excepciones a la querrella atendiendo a la condición funcional de la víctima.

La propuesta federal no reproduce mecánicamente dicho modelo; lo depura. En lugar de crear un catálogo autónomo de conductas, sanciones y autoridades, se limita a utilizar los tipos penales federales vigentes, modificando exclusivamente su régimen de procedibilidad. Esta técnica permite una intervención legislativa de menor intensidad y, por ende, más compatible con los principios de taxatividad, mínima intervención y racionalidad legislativa.

XI. LA PROPUESTA NO PRETENDE CREAR UN “DELITO DE AGRESIÓN CONTRA PERSONAL DE SALUD”

Durante la emergencia sanitaria de COVID-19 se presentaron diversas iniciativas federales destinadas a proteger al personal de salud mediante la creación de nuevos delitos, incremento de penas, agravantes especiales o reglas de protección vinculadas con la existencia de una declaratoria sanitaria.

Algunas propuestas pretendieron adicionar tipos penales específicos; otras propusieron modificar el artículo 189 del Código Penal Federal o establecer agravantes para lesiones y homicidio cometidos contra personal sanitario.

El antecedente legislativo demuestra que la problemática ya ha sido reconocida por el Congreso de la Unión²³.

Permite, asimismo, identificar una oportunidad de mejora. La propuesta no se condiciona a una emergencia sanitaria, no requiere declaratoria administrativa, no exige acreditar discriminación o un propósito especial, ni introduce pena extraordinaria alguna. El Congreso puede adoptar una solución más sobria: cuando

²³ <https://cronica.diputados.gob.mx/Debates/64/3er/2Ord/abr/Apendice-24.html>

el hecho constituya amenaza o lesión conforme al Código Penal Federal, la víctima sea personal de salud y medie un vínculo funcional entre el delito y la actividad sanitaria, la persecución será de oficio. La reforma, en consecuencia, no crea una nueva categoría de criminalidad; corrige una regla de procedibilidad.

XII. LEGITIMACIÓN SOCIAL Y EXIGENCIA PÚBLICA

La legitimación de la reforma no deriva exclusivamente de una apreciación subjetiva sobre la importancia del personal de salud. Se encuentra sustentada en evidencia institucional, científica y legislativa.

Durante la emergencia sanitaria de 2020, el IMSS, la Cruz Roja Mexicana y el Comité Internacional de la Cruz Roja hicieron un llamado público conjunto para proteger al personal de salud frente a las agresiones documentadas. El IMSS registró entonces 47 casos en 11 entidades, con una concentración particularmente elevada en personal de enfermería²⁴. La propia institución reconoció posteriormente la necesidad de proteger la integridad física del personal y documentó agresiones que comprendieron desde insultos y estigmatización hasta violencia física.

La exigencia tampoco permaneció confinada al ámbito administrativo. Durante la LXIV Legislatura se presentaron diversas iniciativas en ambas Cámaras para establecer mecanismos penales de protección frente a las agresiones contra personal sanitario. Una iniciativa presentada en el Senado propuso incluso establecer sanciones específicas para agresiones físicas y verbales contra personal de salud y contempló la persecución de oficio en determinados supuestos²⁵.

En el Congreso de la Ciudad de México, también se presentaron iniciativas dirigidas a proteger al personal médico y de enfermería, así como a quienes participan en los servicios de salud públicos y privados²⁶.

²⁴ <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202005/CC20>

²⁵ <https://senadoresciudadanos.mx/legislatura-lxiv/noticias/penas-mas-severas-quien-agreda-al-personal-de-salud>

²⁶ <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-impulsan-proteccion-medicos-y-especialistas-formacion-7322-1.html>

Una de las deficiencias de algunas respuestas legislativas anteriores consistió en vincular la protección del personal de salud exclusivamente con situaciones extraordinarias. Esa aproximación es insuficiente.

Las agresiones contra quienes trabajan en los servicios sanitarios no comenzaron con una pandemia y no desaparecen con el fin de una emergencia.

Estos antecedentes no sustituyen la evidencia empírica. Pero sí acreditan algo jurídicamente relevante: la cuestión ha sido identificada reiteradamente como una materia de interés público y ha generado una demanda legislativa sostenida.

La propuesta actual recoge esa exigencia y la transforma en una solución normativa permanente, no dependiente de una contingencia sanitaria.

La evidencia internacional de la OMS confirma que la violencia contra trabajadores de salud ocurre en contextos ordinarios y extraordinarios, afecta distintos grupos profesionales y puede tener como responsables a pacientes, visitantes u otras personas. El personal de urgencias, enfermería y atención prehospitalaria se encuentra particularmente expuesto.

La política criminal no debe depender de que exista una declaratoria de emergencia para reconocer que una amenaza o lesión cometida contra una persona por razón de su función sanitaria puede comprometer intereses que trascienden a la víctima individual.

XIII. ADMINISTRABILIDAD Y EJECUCIÓN INSTITUCIONAL

La eficacia de la norma depende de su aplicabilidad sin incertidumbre administrativa. El supuesto se integra con tres elementos:

- a) que la conducta actualice amenaza o lesiones conforme al Código Penal Federal;
- b) que la víctima sea personal de salud en términos de la legislación sanitaria; y
- c) que el hecho se cometa con motivo o en ejercicio de sus funciones.

No requiere registro nacional, ni acreditar adscripción a institución pública, ni crear un régimen probatorio especial. La calidad profesional y el vínculo funcional se acreditan con los medios ordinarios —cédula, constancias, documentación laboral y demás prueba admisible— y son materia de investigación y control judicial conforme a las reglas vigentes.

XIV. IMPACTO PRESUPUESTARIO

La iniciativa no crea plazas, unidades administrativas, fiscalías especializadas, órganos desconcentrados, fondos, programas ni mecanismos de financiamiento.

El Código Nacional de Procedimientos Penales ya establece las obligaciones del Ministerio Público y de las instituciones policiales frente a delitos perseguibles de oficio. La reforma únicamente amplía los supuestos en los que opera dicha regla.

En consecuencia, su implementación se realizará con las estructuras institucionales existentes, sin erogaciones adicionales ni ampliaciones presupuestarias. Su alcance se circunscribe a una modificación normativa de procedibilidad.

Por ello, resulta compatible con el principio de disciplina presupuestaria y se formula bajo el criterio de impacto presupuestario cero, sin perjuicio de las adecuaciones operativas que las instituciones determinen dentro del ámbito de sus atribuciones y presupuestos autorizados.

XV. FEDERALISMO Y DELIMITACIÓN COMPETENCIAL

La iniciativa reconoce expresamente los límites derivados del federalismo penal.

El Congreso de la Unión no puede, mediante una reforma al Código Penal Federal, convertir en delitos federales las amenazas o lesiones que actualmente corresponden al fuero común. La propuesta tampoco pretende hacerlo.

Su ámbito de aplicación se circunscribe a los delitos regulados por el Código Penal Federal.

Esta precisión evita una objeción constitucional innecesaria y permite, además, que la reforma pueda constituir un referente para las legislaturas de las entidades federativas sin pretender sustituirlas.

La experiencia de Jalisco demuestra que las entidades pueden establecer reglas propias de protección al personal sanitario, incluyendo excepciones al régimen de querrela.

La iniciativa federal establece, por tanto, una regla aplicable al ámbito de competencia del Congreso de la Unión y deja a las entidades federativas la potestad de armonizar sus respectivos ordenamientos en aquello que corresponda a su competencia.

XVI. NOVEDAD Y DIFERENCIACIÓN RESPECTO DE ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La existencia de iniciativas anteriores obliga a evitar cualquier afirmación absoluta de originalidad.

Durante la LXIV Legislatura se presentaron diversas propuestas relacionadas con agresiones contra personal sanitario, particularmente durante la emergencia por COVID-19. Algunas plantearon crear delitos autónomos; otras propusieron agravantes, incremento de penas o modificaciones al artículo 189 del Código Penal Federal.

La propuesta se diferencia en cuatro aspectos sustantivos: Primero, no depende de una emergencia sanitaria; Segundo, no crea un tipo penal autónomo; Tercero, no incrementa las penas previstas para amenazas o lesiones; y Cuarto, se concentra exclusivamente en la regla de procedibilidad de los artículos 282 y 289.

La revisión de los antecedentes legislativos de la LXVI Legislatura no permitió identificar una iniciativa federal que, con esta misma arquitectura normativa, plantee una reforma permanente a los artículos 282 y 289 del Código Penal Federal para establecer la persecución de oficio de amenazas y lesiones cometidas contra personal de salud en razón del ejercicio de sus funciones.

La diferencia no es meramente formal. La iniciativa identifica un punto de fricción concreto entre el régimen vigente y una necesidad de protección jurídicamente cualificada, y lo resuelve mediante la intervención legislativa mínima indispensable.

XVI. PROSPECTIVA

La política criminal contemporánea no puede reducirse a la creación de nuevos delitos ni a la elevación constante de penas. Un sistema penal racional debe distinguir entre los problemas de tipicidad, punibilidad, competencia y procedibilidad.

El problema que atiende esta iniciativa pertenece a esta última categoría. El Estado ya ha definido como ilícitas las amenazas y las lesiones. La cuestión consiste en determinar si, bajo ciertas circunstancias, la persecución de esas conductas debe depender de la voluntad de la persona ofendida. Cuando la víctima forma parte del personal de salud y la agresión se encuentra vinculada al ejercicio de su función, la respuesta legislativa que se propone es que no. Ello no obedece a establecer una jerarquía entre víctimas. Obedece a reconocer la dimensión funcional de la conducta.

Una amenaza para que se abandone la atención de un paciente, una lesión causada durante la prestación de asistencia o una agresión cometida por razón de la actividad sanitaria pueden producir consecuencias que exceden el daño individual. Su afectación puede proyectarse sobre la continuidad del servicio, la seguridad de otros pacientes y la capacidad institucional de respuesta.

La persecución de oficio constituye, en este contexto, una herramienta de tutela institucional que no reemplaza la responsabilidad administrativa, no sustituye las medidas laborales, no desplaza la prevención ni elimina los protocolos de seguridad; pero evita que la respuesta penal dependa exclusivamente de la voluntad de quien ya ha sido objeto de una agresión vinculada al cumplimiento de una función esencial.

XXI. SÍNTESIS DE LA JUSTIFICACIÓN LEGISLATIVA

La propuesta puede resumirse en una premisa sencilla: cuando una conducta ya constituye delito y se dirige contra personal de salud con motivo o en ejercicio de sus

funciones, el interés jurídico comprometido trasciende, en determinadas circunstancias, la esfera estrictamente individual y justifica que el Estado pueda investigar de oficio, sin supeditar la actuación ministerial a la presentación de querella.

Se trata de una solución que conserva los tipos penales existentes, no altera las penas y no crea delitos nuevos; protege por igual a personal público y privado, utiliza categorías reconocidas por la legislación sanitaria y exige un vínculo funcional objetivo, verificable en cada caso. Asimismo, respeta el ámbito competencial federal, es compatible con el Código Nacional de Procedimientos Penales y mantiene íntegros los derechos de víctimas e imputados.

Encuentra respaldo en estándares internacionales, cuenta con precedentes de derecho comparado, responde a evidencia empírica y atiende una problemática reconocida institucionalmente, sin requerir nuevas estructuras administrativas ni generar impacto presupuestario adicional.

No se trata, en consecuencia, de construir un privilegio penal. Se trata de adecuar la procedibilidad de determinados delitos a una circunstancia objetiva en la que la agresión contra la persona también puede constituir una interferencia con el ejercicio de una función esencial para la colectividad.

A efecto de tener mayor claridad de la reforma propuesta, se expone el siguiente cuadro comparativo del Código Penal Federal:

Texto Vigente	Propuesta de Modificación
Artículo 282.- Se aplicará sanción de tres días a un año de prisión o de 180 a 360 días multa: I.- Al que de cualquier modo amenace a otro con causarle un mal en su persona, en sus bienes, en su honor o en sus derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado con algún vínculo, y II.- Al que por medio de amenazas de cualquier género trate de impedir que otro ejecute lo que tiene derecho a hacer. Si el ofendido fuere alguno de los parientes o personas a que se refieren los artículos	Artículo 282.- Se aplicará sanción de tres días a un año de prisión o de 180 a 360 días multa: I.- Al que de cualquier modo amenace a otro con causarle un mal en su persona, en sus bienes, en su honor o en sus derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado con algún vínculo, y II.- Al que por medio de amenazas de cualquier género trate de impedir que otro ejecute lo que tiene derecho a hacer. Si el ofendido fuere alguno de los parientes o personas a que se refieren los artículos

343 bis y 343 ter, en este último caso siempre y cuando habiten en el mismo domicilio, se aumentará la pena que corresponda hasta en una tercera parte en su mínimo y en su máximo. Si el ofendido por la amenaza fuere víctima u ofendido o testigo en un procedimiento penal, la pena será de cuatro a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa. Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querella, con excepción del establecido en el párrafo anterior que se perseguirá de oficio.	343 bis y 343 ter, en este último caso siempre y cuando habiten en el mismo domicilio, se aumentará la pena que corresponda hasta en una tercera parte en su mínimo y en su máximo. Si el ofendido por la amenaza fuere víctima u ofendido o testigo en un procedimiento penal, la pena será de cuatro a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa. Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querella, con excepción del establecido en el párrafo anterior y del cometido contra personal de salud, con motivo o en ejercicio de sus funciones, que se perseguirán de oficio.
Artículo 289.- Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrán de tres a ocho meses de prisión, o de treinta a cincuenta días multa, o ambas sanciones a juicio del juez. Si tardare en sanar más de quince días, se le impondrán de cuatro meses a dos años de prisión y de sesenta a doscientos setenta días multa. En estos casos, el delito se perseguirá por querella, salvo en el que contempla el artículo 295, en cuyo caso se perseguirá de oficio.	Artículo 289.- Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrán de tres a ocho meses de prisión, o de treinta a cincuenta días multa, o ambas sanciones a juicio del juez. Si tardare en sanar más de quince días, se le impondrán de cuatro meses a dos años de prisión y de sesenta a doscientos setenta días multa. En estos casos, el delito se perseguirá por querella, salvo en el que contempla el artículo 295, en cuyo caso se perseguirá de oficio, así como cuando la persona ofendida sea personal de salud y la conducta se cometa con motivo o en ejercicio de sus funciones, supuesto en el que se perseguirá de oficio.

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

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 282 Y 289 DEL
CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE PERSECUCIÓN DE OFICIO DE
DELITOS COMETIDOS CONTRA PERSONAL DE SALUD**

ÚNICO. Se reforman el último párrafo del artículo 282 y el segundo párrafo del artículo 289 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 282.- Se aplicará sanción de tres días a un año de prisión o de 180 a 360 días multa:

I.- Al que de cualquier modo amenace a otro con causarle un mal en su persona, en sus bienes, en su honor o en sus derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado con algún vínculo, y

II.- Al que por medio de amenazas de cualquier género trate de impedir que otro ejecute lo que tiene derecho a hacer.

Si el ofendido fuere alguno de los parientes o personas a que se refieren los artículos 343 bis y 343 ter, en este último caso siempre y cuando habiten en el mismo domicilio, se aumentará la pena que corresponda hasta en una tercera parte en su mínimo y en su máximo.

Si el ofendido por la amenaza fuere víctima u ofendido o testigo en un procedimiento penal, la pena será de cuatro a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa.

Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querella, con excepción del establecido en el párrafo anterior y del cometido contra personal de salud, con motivo o en ejercicio de sus funciones, que se perseguirán de oficio.

Artículo 289.

Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrán de tres a ocho meses de prisión, o de treinta a cincuenta días multa, o ambas sanciones a juicio del juez. Si tardare en sanar más de quince días, se le impondrán de cuatro meses a dos años de prisión y de sesenta a doscientos setenta días multa.

En estos casos, el delito se perseguirá por querella, salvo en el que contempla el artículo 295, en cuyo caso se perseguirá de oficio, así como cuando la persona ofendida sea personal de salud y la conducta se cometa con motivo o en ejercicio de sus funciones, supuesto en el que se perseguirá de oficio.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Para efectos de los artículos 282 y 289 del Código Penal Federal, la referencia a personal de salud comprenderá a las personas que ejerzan actividades profesionales, técnicas o auxiliares en el campo de la salud, conforme a la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables.

TERCERO. Las disposiciones del presente Decreto serán aplicables a los hechos cometidos a partir de su entrada en vigor, de conformidad con los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y aplicación temporal de la ley penal.

CUARTO. Las autoridades competentes realizarán las adecuaciones administrativas y operativas que resulten necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones y con cargo a sus presupuestos aprobados, por lo que el presente Decreto no implicará ampliaciones presupuestarias.

ATENTAMENTE



DIP. GISELLE YUNQUE ARELLANO ÁVILA

DADO EN PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO A 28 DE SEPTIEMBRE DE 2026

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE ACCESO DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS A SERVICIOS DE SALUD MENTAL Y PROTECCIÓN DE LA CONFIDENCIALIDAD DE SU INFORMACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO LORENZO CASTRO VILLARREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, **Antonio Lorenzo Castro Villarreal**, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones XXXIII y XXXIV, y se adiciona la fracción XXXV, al artículo 132; se reforma la fracción XVII Bis y se adiciona la fracción XVII Ter al artículo 133, y se adiciona la fracción IV Ter al artículo 994, todos de la Ley Federal del Trabajo, en materia de acceso de las personas trabajadoras a servicios de salud mental y protección de la confidencialidad de su información, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema

México atraviesa una crisis de salud mental que se expresa con particular crudeza en la población trabajadora. De acuerdo con las cifras preliminares de las Estadísticas de Defunciones Registradas 2025 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), publicadas el 7 de agosto de 2026, en el país se contabilizaron 8 mil 846 suicidios; 80 por ciento de las víctimas fueron hombres, la tasa nacional se ubicó en 6.8 por cada 100 mil habitantes y los grupos de 15 a 24 y de 25 a 34 años concentraron 24.3 y 26.9 por ciento de los casos, es decir, más de la mitad de las muertes ocurrieron en las edades de mayor incorporación al mercado de trabajo. La tendencia es ascendente: la tasa pasó

de 5.2 en 2016 a 7.0 en 2023 y 2024, y entre los hombres subió de 8.6 a 11.1 por cada 100 mil en el mismo periodo.¹

El suicidio es hoy la tercera causa de muerte entre las personas de 15 a 24 años y la quinta entre las de 25 a 34.¹ No es un fenómeno ajeno al trabajo: conforme al Inegi, 73.1 por ciento de las personas de 15 años y más que murieron por suicidio en 2024 realizaba una actividad económica al momento de su fallecimiento; entre los hombres, la proporción alcanzó 80.3 por ciento.² Tres de cada cuatro personas que se quitan la vida en México son trabajadoras, y el centro de trabajo es, para la mayoría de ellas, el único espacio institucional con el que tienen contacto cotidiano.

La geografía del suicidio coincide con la geografía de la industria manufacturera y maquiladora. Chihuahua registró en 2025 la tasa estandarizada de suicidio más alta del país, 13.9 por cada 100 mil habitantes —el doble de la nacional—, seguida de Quintana Roo y Aguascalientes, con 11.8; en 2024 Chihuahua ya encabezaba la lista con 16.4 y Aguascalientes ocupaba el tercer sitio con 14.3.^{1, 2} Chihuahua y Aguascalientes son dos de los principales polos de la industria maquiladora de exportación y de la manufactura automotriz y electrónica del país. En Ciudad Juárez, donde alrededor de 85 por ciento de las exportaciones depende de la maquila,³ se registraron 117 suicidios en 2025 y el estado en su conjunto sumó 476 defunciones por esta causa, de acuerdo con la Secretaría de Salud;⁴ entre enero de 2025 y julio de 2026 la Fiscalía General del Estado contabilizó 180 suicidios en Juárez y 197 en la capital del estado.⁵

La evidencia académica confirma que la fábrica es un entorno de alto riesgo psicosocial. Un estudio publicado en la Revista Costarricense de Salud Pública sobre operadores de una maquiladora de electrónica en Guadalajara encontró una prevalencia de factores psicosociales negativos de 58 por ciento y 16 por ciento de casos probables de trastorno mental, en una planta en la que más de tres cuartas partes del personal eran mujeres.⁶ Investigaciones recientes de la Universidad Autónoma de Tamaulipas en maquiladoras de Matamoros, con muestras de cientos de trabajadores y aplicando los propios cuestionarios de la NOM-035, documentan niveles altos de riesgo psicosocial asociados a la carga de trabajo, los turnos, las metas de producción y la inseguridad en el empleo.⁷ A ello se suma un mercado laboral que opera con ciclos cortos de contratación y despido:

en el corredor manufacturero del norte las plantas contratan cuando sube la producción y recortan cuando baja, y las personas jóvenes son las primeras en salir.³

Frente a esta realidad, el marco jurídico vigente resulta insuficiente. La Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018 obliga a identificar, analizar y prevenir los factores de riesgo psicosocial, pero no exige a ningún centro de trabajo poner a disposición de sus trabajadoras y trabajadores un servicio de atención a la salud mental; sólo prevé la práctica de evaluaciones psicológicas cuando ya existen signos o síntomas de daño, es decir, actúa de manera reactiva.⁸ La capacidad del sistema público es, por su parte, limitada: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) informó que en 2024 contaba con 535 psicólogos para la atención de sus derechohabientes y registró 336 consultas de primera vez en salud mental por cada 100 mil derechohabientes mayores de 20 años,⁹ en un país donde, según la Encuesta Nacional de Bienestar Autorreportado del Inegi, 15.4 por ciento de la población adulta presenta síntomas de depresión y 19.3 por ciento síntomas de ansiedad severa.¹⁰

Existe, además, un vacío de protección jurídica que inhibe la búsqueda de ayuda: la Ley Federal del Trabajo no prohíbe expresamente que la persona empleadora utilice la información sobre la salud mental de sus trabajadores —o el simple hecho de que hayan acudido a una consulta— para evaluarlos, sancionarlos o despedirlos. El temor a que el malestar "quede en el expediente" es uno de los principales obstáculos para pedir apoyo en el trabajo. Sin una garantía legal de confidencialidad y de no represalia, cualquier servicio de salud mental en el centro de trabajo nace debilitado.

La presente iniciativa propone cerrar estas tres brechas: establecer la obligación patronal de garantizar a cada persona trabajadora el acceso gratuito a, cuando menos, una consulta mensual de salud mental con personal profesional; prohibir de manera expresa que la información derivada de esas consultas se utilice para cualquier decisión laboral, sancionando su violación con la nulidad del acto, y fijar una sanción administrativa específica y proporcional para quien incumpla.

II. Problemática desde la perspectiva de género

La salud mental en el trabajo tiene rostros distintos para mujeres y hombres. Las mujeres presentan mayor prevalencia de síntomas de depresión (19.5 por ciento frente a 10.7 de los hombres) y de ansiedad severa (23.2 frente a 15.0),¹⁰ soportan la doble jornada de trabajo remunerado y de cuidados y, en la industria maquiladora, constituyen una proporción mayoritaria del personal operativo expuesto a metas de producción, turnos nocturnos y hostigamiento.⁶ Para ellas, un servicio confidencial dentro del centro de trabajo y dentro de la jornada puede ser la única opción realista de atención, porque el tiempo y el ingreso disponibles para buscarla fuera del trabajo son mínimos. La prohibición de usar la información de salud mental en decisiones laborales las protege, además, de una forma específica de discriminación: la que asocia el malestar emocional con el embarazo, la maternidad o las responsabilidades familiares, ya proscrita en el artículo 133, fracciones XIV y XV, de la Ley.

Los hombres, por su parte, concentran 80 por ciento de los suicidios y presentan tasas cuatro veces superiores a las de las mujeres,¹ pero acuden con mucha menor frecuencia a los servicios de salud mental por efecto de estereotipos de masculinidad que asocian pedir ayuda con debilidad. Ocho de cada diez hombres que murieron por suicidio en 2024 tenían un trabajo.² Llevar el servicio al centro de trabajo, en horario laboral, sin costo y con garantía de confidencialidad, es la política pública con mayor probabilidad de alcanzar a esta población, que de otro modo no se acerca a la atención. La iniciativa contribuye así a la igualdad sustantiva que tutelan los artículos 2o. y 3o. de la Ley Federal del Trabajo, reformados en enero de 2026 para exigir que el trabajo se preste en condiciones que aseguren la salud, en un entorno libre de discriminación y violencias.¹¹

III. Argumentos que sustentan la iniciativa

III.1. La salud mental como componente del trabajo digno y de la seguridad y salud en el trabajo

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que 15 por ciento de las personas adultas en edad de trabajar vive con un trastorno mental y que cada año se pierden en el mundo 12 mil millones de días de trabajo por depresión y ansiedad, con un costo de

un billón de dólares en productividad.¹² En sus Directrices sobre salud mental en el trabajo, elaboradas en 2022 junto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OMS recomienda combinar intervenciones organizacionales para reducir los riesgos psicosociales, capacitación de mandos y apoyo individual a las personas trabajadoras, y subraya que el lugar de trabajo es un entorno privilegiado para la detección temprana y la atención.¹³

México ha dado pasos importantes. En diciembre de 2023 actualizó, tras 52 años, la Tabla de Enfermedades de Trabajo del artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo, que ahora reconoce como enfermedades de trabajo los trastornos de ansiedad, los asociados con el estrés grave y de adaptación, el trastorno depresivo y los trastornos del ciclo sueño-vigilia;¹⁴ en 2022 reformó la Ley General de Salud para declarar prioritaria la salud mental y garantizar el acceso universal a su atención (artículos 72 y 73);¹⁵ es parte del Convenio 155 de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores desde 1984 y ratificó en 2022 el Convenio 190 sobre la violencia y el acoso, cuyo artículo 9 obliga a considerar los riesgos psicosociales en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo,¹⁶ y en mayo de 2026 redujo la jornada máxima a 40 horas semanales.¹⁷ Sin embargo, reconocer la depresión como enfermedad de trabajo sin garantizar el acceso a su prevención y atención es una protección incompleta: la Ley indemniza el daño ya causado, pero no organiza el servicio que podría evitarlo.

El artículo 123, apartado A, fracción XV, de la Constitución obliga a la persona empleadora a observar los preceptos legales sobre higiene y seguridad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes y enfermedades. La propia Ley Federal del Trabajo ya impone obligaciones de servicio de salud escalonadas según el tamaño de la empresa: el artículo 504 exige botiquín de primeros auxilios a todos los centros de trabajo, enfermería con personal competente cuando hay más de cien trabajadores y hospital cuando hay más de trescientos. Extender ese mismo principio a la salud mental, con modalidades flexibles y proporcionales, no es una novedad conceptual, sino la actualización de una obligación de 1970 a la epidemiología de 2026.

III.2. Suicidio y salud mental en fábricas y maquilas: lecciones de casos emblemáticos

El vínculo entre organización del trabajo y conducta suicida ha sido documentado judicial y científicamente. En Francia, la reestructuración de France Télécom entre 2006 y 2009, que buscaba la salida de 22 mil empleados, coincidió con 35 suicidios de trabajadores en 2008 y 2009; los directivos fueron condenados penalmente en 2019 por "acoso moral institucional", sentencia confirmada en apelación en 2022 y de manera definitiva por la Corte de Casación el 21 de enero de 2025, que reconoció que una política empresarial que degrada deliberadamente las condiciones de trabajo constituye un delito.¹⁸ En China, la serie de suicidios de jóvenes obreros en las plantas electrónicas de Foxconn en Shenzhen durante 2010 obligó a la empresa y a sus clientes transnacionales a instalar servicios de atención psicológica y líneas de apoyo, y desató el escrutinio internacional sobre las condiciones de trabajo en las cadenas globales de suministro.¹⁹ En Japón, los casos de suicidio por exceso de trabajo impulsaron desde 2015 un sistema obligatorio de chequeo de estrés que hoy se extiende a todos los centros de trabajo.²⁰

México no es ajeno a este patrón. La prensa de Ciudad Juárez ha documentado que trabajadores de la maquila mueren por condiciones asociadas al estrés laboral y al desgaste físico y mental extremo, sin que existan cifras oficiales que vinculen ambas variables,²¹ y el propio gobierno municipal ha tenido que enviar psicólogos a impartir talleres de autocuidado emocional en plantas maquiladoras ante la ausencia de servicios propios.²² Precisamente porque el certificado de defunción no registra el centro de trabajo como espacio de exposición, esta iniciativa incluye un transitorio para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Salud y el Inegi promuevan la generación de información estadística sobre suicidio y trastornos mentales según rama de actividad y ocupación, indispensable para focalizar la prevención.

III.3. Derecho comparado: la tendencia mundial es obligar, no sólo recomendar

Japón. Desde diciembre de 2015, la Ley de Seguridad e Higiene Industrial obliga a los centros de trabajo con 50 o más personas a aplicar cada año un chequeo de estrés a cargo de un médico u otro profesional de la salud; los resultados se entregan directamente a la persona trabajadora, la empresa no puede conocerlos sin su

consentimiento, quien resulta con estrés alto tiene derecho a una entrevista con un médico y la ley prohíbe todo trato desfavorable por haberla solicitado. La reforma promulgada el 14 de mayo de 2025 extiende la obligación a todos los centros de trabajo, sin importar su tamaño, con vigencia a más tardar en 2028.²⁰

Brasil. La Norma Reguladora NR-1, reformada por la Portaria MTE 1.419 de 2024, incorporó de manera obligatoria los factores de riesgo psicosocial al Programa de Gestión de Riesgos de todas las empresas; desde el 26 de mayo de 2026 la inspección del trabajo impone multas por cada trabajador expuesto a las empresas que no los hayan identificado, evaluado y controlado.²³

Chile. El Protocolo de Vigilancia de Riesgos Psicosociales en el Trabajo del Ministerio de Salud es obligatorio desde 2013 y, en su versión de 2022, exige a toda empresa con más de 10 personas evaluar cada dos años el ambiente laboral con el cuestionario CEAL-SM/SUSESO e ingresar a un programa de vigilancia cuando el riesgo es alto; la Ley 21.643 (Ley Karin), vigente desde agosto de 2024, obliga a contar con protocolos de prevención del acoso y la violencia en el trabajo.²⁴

Colombia. La Ley 1616 de 2013 (Ley de Salud Mental) ordena en su artículo 9 que las empresas incluyan en su sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo el monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial, y la Resolución 2764 de 2022 del Ministerio del Trabajo adoptó como obligatorios los instrumentos de evaluación y los protocolos de intervención.²⁵

Unión Europea y otros países. La Directiva marco 89/391/CEE obliga a los empleadores a evaluar todos los riesgos para la salud, incluidos los psicosociales; Bélgica cuenta desde 2014 con una ley específica que obliga a designar un consejero de prevención en aspectos psicosociales y garantiza a cada trabajador intervenciones confidenciales; Alemania incorporó desde 2013 la carga psíquica a la evaluación obligatoria de riesgos; Australia reformó en 2022 y 2023 sus reglamentos de seguridad para exigir a los empleadores gestionar los peligros psicosociales, y el Parlamento Europeo pidió en julio de 2022 una directiva sobre riesgos psicosociales y el derecho a la desconexión.²⁶ En los Estados Unidos, los programas de asistencia al empleado, que ofrecen consultas psicológicas confidenciales pagadas por la empresa, son la práctica

dominante entre las grandes empleadoras, y una revisión sistemática publicada en el *European Journal of Work and Organizational Psychology* concluyó que su uso se asocia con mejoras en el presentismo y el funcionamiento laboral de las personas atendidas.²⁷

Este recorrido muestra una convergencia: los países han pasado de recomendar buenas prácticas a establecer obligaciones exigibles con sanción, y los sistemas más avanzados —Japón y Bélgica de manera explícita— construyen la obligación sobre dos pilares: acceso al servicio y prohibición absoluta de usar la información en perjuicio de la persona trabajadora. La presente iniciativa retoma ambas lecciones.

III.4. Bienestar de las personas trabajadoras y productividad de las empresas: una inversión, no un gasto

La evidencia económica es contundente. El análisis global publicado en *The Lancet Psychiatry* estimó que cada dólar invertido en ampliar el tratamiento de la depresión y la ansiedad genera un retorno de cuatro dólares en mejor salud y productividad.²⁸ La firma Deloitte calculó en 2024 que la mala salud mental cuesta a las empresas del Reino Unido 51 mil millones de libras al año —la mayor parte por presentismo, es decir, personas que acuden a trabajar enfermas y rinden por debajo de su capacidad— y que cada libra invertida en apoyo a la salud mental devuelve en promedio 4.70 libras.²⁹

En México, el diagnóstico es igual de claro. El estudio *Panorama del bienestar en las empresas 2026*, difundido por la revista *Expansión*, reportó que 92 por ciento de las personas empleadas experimentó síntomas de agotamiento laboral en el último año, que 93 por ciento reconoce que su desempeño mejora cuando su bienestar está cuidado y que sólo 19 por ciento percibe que su empresa integra realmente el bienestar en su cultura.³⁰ El país figura entre los tres con mayor incidencia de estrés laboral del mundo según el *Reporte de Salud Mental 2026* de AXA, con 62 por ciento de personas trabajadoras con estrés moderado o severo.³¹ Los trastornos mentales ya son causa reconocida de incapacidad temporal ante el IMSS y, desde la actualización de 2023, pueden incrementar la siniestralidad y la prima del seguro de riesgos de trabajo de las empresas que no los previenen.¹⁴

Una consulta mensual de salud mental tiene efectos preventivos que reducen el ausentismo, la rotación de personal —cuyo costo de reposición se estima entre la mitad y el doble del salario anual de la persona—³² y los accidentes de trabajo asociados a la fatiga y a la falta de concentración; mejora el clima organizacional y la retención del talento, y disminuye los riesgos de litigio y de responsabilidad por enfermedades de trabajo. Se trata, en suma, de una medida que protege a las personas y fortalece la competitividad de las empresas: bienestar de las personas trabajadoras y productividad no son objetivos en tensión, sino dos caras de la misma inversión.

III.5. Contenido de la propuesta y proporcionalidad de la sanción

La iniciativa se integra por tres piezas normativas complementarias.

Primera. Una nueva obligación patronal (fracción XXXV del artículo 132). Toda persona empleadora deberá garantizar a cada persona trabajadora el acceso gratuito a, cuando menos, una consulta o sesión individual al mes con una persona profesional de la psicología o de la psiquiatría con cédula profesional, dentro de la jornada de trabajo o en el horario que la persona trabajadora elija, sin descuento de salario ni afectación de prestaciones o antigüedad. La obligación es de resultado en cuanto al acceso, pero flexible en cuanto a la forma de cumplirla: personal propio, servicios contratados con terceros, convenios con instituciones públicas de salud o de seguridad social —por ejemplo, mediante los convenios previstos en el artículo 89 de la Ley del Seguro Social—³³ o con instituciones de educación superior, y atención mediante tecnologías de la información y la comunicación cuando la persona trabajadora lo consienta. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con la Secretaría de Salud, expedirá disposiciones de carácter general con modalidades diferenciadas por tamaño del centro de trabajo y nivel de riesgo psicosocial, con atención prioritaria a la industria manufacturera y maquiladora. Se adopta así la misma técnica que la Ley ya utiliza en el artículo 504 para los servicios médicos y que la reforma de mayo de 2026 empleó para el registro electrónico de la jornada.

El uso del servicio es un derecho y nunca una obligación de la persona trabajadora. A diferencia de otras propuestas, esta iniciativa no impone a las trabajadoras y trabajadores el deber de asistir a consulta, porque la atención psicológica bajo coacción carece de

eficacia terapéutica y abriría la puerta a sanciones por no acudir. La información clínica queda bajo resguardo exclusivo del profesional que presta el servicio, sujeta al secreto profesional, a la NOM-004-SSA3-2012 del expediente clínico y a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que califica los datos de salud como sensibles.³⁴ La persona empleadora sólo podrá conservar la constancia de haber puesto el servicio a disposición de su personal y la información estadística agregada y disociada, que le servirá, además, para cumplir la NOM-035. Se prevé la excepción indispensable para los casos de riesgo inminente para la vida o la integridad, en los que el profesional actuará conforme a los protocolos de urgencia, sin que ello pueda generar consecuencias laborales adversas para la persona.

Segunda. Una prohibición expresa (fracción XVII Ter del artículo 133). Queda prohibido a las personas empleadoras solicitar, recabar, acceder, almacenar, transmitir o utilizar la información derivada de las consultas, o el hecho de haber acudido o no a ellas, para contratar, evaluar, ascender, capacitar, asignar tareas, modificar condiciones de trabajo, sancionar o despedir; condicionar el ingreso, la permanencia o el ascenso a la renuncia al servicio o a la revelación de su contenido, y tomar represalias contra la persona trabajadora o contra el profesional que proteja la confidencialidad. Los actos contrarios serán nulos y no producirán efecto alguno en perjuicio de la persona trabajadora, de modo que un despido fundado en esa información se tendrá por injustificado, con las consecuencias de los artículos 48 y 50 de la Ley. La técnica es la misma que la Ley ya emplea en las fracciones XIV y XV del propio artículo 133 para los certificados de no embarazo y en la fracción XVII Bis para el derecho al descanso periódico.

Tercera. Una sanción específica y proporcional (fracción IV Ter del artículo 994). Se propone multa de 250 a 5 mil Unidades de Medida y Actualización (UMA) para la persona empleadora que incumpla la obligación de garantizar el acceso al servicio, y de 500 a 5 mil UMA para la que viole la prohibición de usar la información. Con el valor de la UMA vigente en 2026 (117.31 pesos diarios), los rangos equivalen aproximadamente a entre 29 mil 300 y 586 mil 550 pesos en el primer caso, y a entre 58 mil 655 y 586 mil 550 pesos en el segundo.³⁵

La proporcionalidad de la sanción se justifica en cinco consideraciones. **Congruencia con el sistema sancionador de la propia Ley:** el rango de 250 a 5 mil UMA es el que el artículo 994 asigna a obligaciones de naturaleza análoga —la capacitación y adiestramiento (fracción IV), el registro electrónico de la jornada (fracción IV Bis) y la observancia de las normas de seguridad e higiene (fracción V)—, mientras que las obligaciones meramente administrativas o documentales se sancionan de 50 a mil 500 UMA (fracción III). Una obligación cuyo incumplimiento puede costar vidas no puede quedar en el rango menor, pero tampoco exige romper el techo general de 5 mil UMA que la Ley reserva para las infracciones ordinarias, distinto del régimen agravado de la subcontratación ilegal (artículo 1004-C) o de las plataformas digitales (artículo 997-B). **Gravedad diferenciada:** el uso indebido de la información es una conducta dolosa, recae sobre datos personales sensibles, produce un daño directo y tiene un efecto inhibitorio sobre todo el personal del centro de trabajo; por ello se fija un piso más alto (500 UMA) que el de la omisión y que el de las conductas discriminatorias en general (fracción VI), sin exceder el techo. **Individualización:** conforme al artículo 992, la autoridad debe graduar la multa atendiendo al carácter intencional o no de la infracción, su gravedad, los daños producidos o que puedan producirse, la capacidad económica del infractor y la reincidencia, de modo que una microempresa que incumple por primera vez recibirá una sanción cercana al mínimo y una gran empresa reincidente enfrentará el máximo, duplicado en caso de reincidencia; además, la multa se impone por cada trabajador afectado, lo que hace que la sanción efectiva sea proporcional al tamaño de la plantilla. **Certeza jurídica:** de no preverse una sanción específica, el incumplimiento quedaría sujeto al rango residual del artículo 1002 (50 a 5 mil UMA), lo que generaría incertidumbre para las empresas y debilitaría el principio de tipicidad que exige el artículo 22 constitucional para toda sanción. **Complementariedad:** la multa laboral no sustituye ni excluye la nulidad del acto, las sanciones de la legislación de protección de datos personales ni la responsabilidad penal por revelación de secretos, tal como lo dispone el primer párrafo del artículo 992.

Gradualidad y ausencia de impacto presupuestal. La obligación será exigible de manera escalonada: primero para los centros de trabajo con más de 250 personas trabajadoras y para los de la industria manufacturera, maquiladora y de exportación con

más de 50; después para las medianas, pequeñas y microempresas, que dispondrán de hasta dos años y de modalidades simplificadas, incluida la posibilidad de convenios con el IMSS. La prohibición de uso de la información y su sanción, en cambio, serán exigibles desde la entrada en vigor respecto de cualquier servicio de salud mental que las empresas ya ofrezcan. La reforma no genera gasto público adicional: la obligación recae en las personas empleadoras y las atribuciones de las dependencias se ejercerán con cargo a sus presupuestos aprobados. El costo para las empresas —una consulta mensual por persona— es modesto frente a los retornos documentados de cuatro a uno y frente a los costos actuales del ausentismo, el presentismo y la rotación.

Antecedentes legislativos y diferencias con iniciativas previas. En la presente Legislatura se han presentado la iniciativa de la diputada Naty Poob Pijy Jiménez Vásquez, de noviembre de 2024, que propone añadir al artículo 132 la obligación de identificar y prevenir factores de riesgo psicosocial,³⁶ y la del diputado Israel Betanzos Cortes, de marzo de 2026, que propone la presencia de al menos un profesional de la psicología en cada centro de trabajo, la obligación de las personas trabajadoras de aprovechar el servicio una vez al mes y programas permanentes de bienestar;³⁷ en la Legislatura anterior, el diputado Emmanuel Reyes Carmona propuso en 2022 un área de atención psicológica para los trabajadores.³⁸ La presente iniciativa se distingue de ellas en cuatro aspectos sustantivos: configura el acceso como derecho de la persona trabajadora y no como obligación; establece la prohibición expresa de utilizar la información con fines laborales y la nulidad de los actos que la contravengan; fija una sanción específica y justificada en su proporcionalidad, y prevé modalidades de cumplimiento diferenciadas y una implementación gradual con enfoque de riesgo, priorizando la industria manufacturera y maquiladora. Lejos de duplicar los esfuerzos anteriores, los complementa y puede dictaminarse conjuntamente con ellos en términos del artículo 81, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

IV. Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que facultan a las diputadas y los diputados para iniciar leyes y al Congreso de la Unión para expedir

las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Encuentra sustento material en los artículos 1o.; 4o., párrafo cuarto, y 123, apartado A, fracciones XV y XXIX, de la propia Constitución; en los artículos 2o., 3o., 132, 133, 475 Bis, 504, 512, 513 y 994 de la Ley Federal del Trabajo; en los artículos 72 y 73 de la Ley General de Salud; en el artículo 89 de la Ley del Seguro Social; en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; en los Convenios 155 y 190 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por el Estado mexicano; en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

V. Denominación del proyecto de decreto

Decreto por el que se reforman las fracciones XXXIII y XXXIV, y se adiciona la fracción XXXV, al artículo 132; se reforma la fracción XVII Bis y se adiciona la fracción XVII Ter al artículo 133, y se adiciona la fracción IV Ter al artículo 994 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de acceso de las personas trabajadoras a servicios de salud mental y protección de la confidencialidad de su información.

VI. Ordenamientos a modificar Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de abril de 1970, en su texto vigente conforme a la última reforma publicada el 14 de mayo de 2026: artículos 132, 133 y 994.

VII. Texto normativo propuesto

Para mayor claridad, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente y el texto que se propone (las modificaciones se destacan en negritas):

Ley Federal del Trabajo – Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 132.- Son obligaciones de las personas empleadoras: I. a XXXII. ... XXXIII. Fijar en los lugares de mayor afluencia del centro de trabajo la convocatoria que le solicite el sindicato cuando se consulte a los trabajadores el contenido del contrato colectivo de trabajo inicial o el convenio de revisión, en términos de los artículos 390 Ter y 400 Bis, y XXXIV. Registrar de manera electrónica la jornada laboral de cada persona trabajadora, incluyendo el horario de inicio y finalización; así como proporcionarlo a la autoridad cuando se le requiera. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social expedirá las disposiciones de carácter general que determinen el ámbito de aplicación y excepción a la obligación establecida en el párrafo que antecede. El contenido del registro electrónico hará prueba plena si se acredita que fue acordado entre la persona trabajadora y empleadora. (No existe fracción XXXV)	Artículo 132.- Son obligaciones de las personas empleadoras: I. a XXXII. ... XXXIII. Fijar en los lugares de mayor afluencia del centro de trabajo la convocatoria que le solicite el sindicato cuando se consulte a los trabajadores el contenido del contrato colectivo de trabajo inicial o el convenio de revisión, en términos de los artículos 390 Ter y 400 Bis; XXXIV. Registrar de manera electrónica la jornada laboral de cada persona trabajadora, incluyendo el horario de inicio y finalización; así como proporcionarlo a la autoridad cuando se le requiera. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social expedirá las disposiciones de carácter general que determinen el ámbito de aplicación y excepción a la obligación establecida en el párrafo que antecede. El contenido del registro electrónico hará prueba plena si se acredita que fue acordado entre la persona trabajadora y empleadora, y XXXV. Garantizar a cada persona trabajadora, de manera gratuita y sin

Ley Federal del Trabajo – Texto vigente	Texto propuesto
	descuento alguno de su salario, el acceso a servicios de atención a la salud mental que comprendan, cuando menos, una consulta o sesión individual al mes con una persona profesional de la psicología o de la psiquiatría que cuente con cédula profesional, la cual se prestará dentro de la jornada de trabajo o en el horario que la persona trabajadora elija, sin afectación de su salario, prestaciones o antigüedad. La persona empleadora podrá cumplir esta obligación mediante personal propio, servicios contratados con terceros, convenios con las instituciones públicas de salud o de seguridad social o con instituciones de educación superior, o a través de tecnologías de la información y la comunicación cuando la persona trabajadora así lo consienta, conforme a las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con la Secretaría de Salud, las cuales establecerán requisitos y modalidades diferenciados en razón del tamaño del centro de trabajo y del nivel de

Ley Federal del Trabajo – Texto vigente	Texto propuesto
	exposición a factores de riesgo psicosocial, con atención prioritaria a la industria manufacturera y maquiladora de exportación y a las demás actividades con mayor incidencia de trastornos mentales de origen laboral. El uso de estos servicios constituye un derecho de la persona trabajadora y en ningún caso una obligación; su ejercicio no podrá condicionarse, restringirse ni ser motivo de represalia. La información que se genere con motivo de las consultas es confidencial, se integrará exclusivamente al expediente clínico que resguarde la persona profesional que preste el servicio y se registrará por las disposiciones aplicables en materia de secreto profesional, expediente clínico y protección de datos personales sensibles. La persona empleadora únicamente podrá conservar la constancia de que el servicio fue puesto a disposición de las personas trabajadoras, así como la información estadística agregada y disociada que resulte indispensable para acreditar el cumplimiento de esta obligación y para

Ley Federal del Trabajo – Texto vigente	Texto propuesto
	prevenir los factores de riesgo psicosocial. Cuando la persona profesional identifique un riesgo inminente para la vida o la integridad de la persona trabajadora o de terceros, actuará conforme a los protocolos de atención de urgencias en salud mental y a las disposiciones sanitarias aplicables, sin que ello pueda generar consecuencias laborales adversas para la persona trabajadora.
Artículo 133.- Queda prohibido a las personas empleadoras o a sus representantes: I. a XVII. ... XVII Bis.- Obligar a las personas trabajadoras a permanecer de pie durante la totalidad de la jornada laboral y prohibirles tomar asiento periódicamente durante el desarrollo de sus funciones, y (No existe fracción XVII Ter) XVIII. Las demás que establezca esta Ley.	Artículo 133.- Queda prohibido a las personas empleadoras o a sus representantes: I. a XVII. ... XVII Bis.- Obligar a las personas trabajadoras a permanecer de pie durante la totalidad de la jornada laboral y prohibirles tomar asiento periódicamente durante el desarrollo de sus funciones; XVII Ter.- Solicitar, recabar, acceder, almacenar, transmitir o utilizar, por sí o por interpósita persona, la información derivada de los servicios de atención a la salud mental a que se refiere la fracción XXXV del artículo 132, así

Ley Federal del Trabajo – Texto vigente	Texto propuesto
	como el hecho de que una persona trabajadora los haya utilizado o no, para efectos de su contratación, evaluación del desempeño, ascenso, capacitación, asignación de tareas, modificación de sus condiciones de trabajo, imposición de sanciones disciplinarias, rescisión o terminación de la relación de trabajo, o cualquier otra decisión que afecte sus derechos laborales; condicionar el ingreso, la permanencia o el ascenso en el empleo a la renuncia a dichos servicios o a la revelación de su contenido, y ejercer cualquier represalia contra la persona trabajadora o contra la persona profesional que preste el servicio con motivo de la protección de su confidencialidad. Los actos que se realicen en contravención de esta fracción serán nulos y no producirán efecto alguno en perjuicio de la persona trabajadora, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan, y XVIII. Las demás que establezca esta Ley.
Artículo 994.- Se impondrá multa, por el equivalente a:	Artículo 994.- Se impondrá multa, por el equivalente a:

Ley Federal del Trabajo – Texto vigente	Texto propuesto
I. a IV Bis. ... (No existe fracción IV Ter) V. a VIII. ...	I. a IV Bis. ... IV Ter. De 250 a 5000 Unidades de Medida y Actualización, a la persona empleadora que incumpla la obligación prevista en la fracción XXXV del artículo 132 de esta Ley, y de 500 a 5000 Unidades de Medida y Actualización, a la persona empleadora que viole la prohibición contenida en la fracción XVII Ter del artículo 133 de esta Ley, con independencia de la nulidad de los actos respectivos y de las sanciones que procedan conforme a la legislación en materia de protección de datos personales y a la legislación penal; V. a VIII. ...

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

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES XXXIII Y XXXIV, Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN XXXV, AL ARTÍCULO 132; SE REFORMA LA FRACCIÓN XVII BIS Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN XVII TER AL ARTÍCULO 133, Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN IV TER AL ARTÍCULO 994 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE ACCESO DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS A SERVICIOS DE SALUD MENTAL Y PROTECCIÓN DE LA CONFIDENCIALIDAD DE SU INFORMACIÓN

Artículo Único. Se reforman las fracciones XXXIII y XXXIV del artículo 132 y la fracción XVII Bis del artículo 133, y se adicionan la fracción XXXV al artículo 132, la fracción XVII

Ter al artículo 133 y la fracción IV Ter al artículo 994 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 132.- Son obligaciones de las personas empleadoras:

I. a XXXII. ...

XXXIII. Fijar en los lugares de mayor afluencia del centro de trabajo la convocatoria que le solicite el sindicato cuando se consulte a los trabajadores el contenido del contrato colectivo de trabajo inicial o el convenio de revisión, en términos de los artículos 390 Ter y 400 Bis;

XXXIV. Registrar de manera electrónica la jornada laboral de cada persona trabajadora, incluyendo el horario de inicio y finalización; así como proporcionarlo a la autoridad cuando se le requiera.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social expedirá las disposiciones de carácter general que determinen el ámbito de aplicación y excepción a la obligación establecida en el párrafo que antecede.

El contenido del registro electrónico hará prueba plena si se acredita que fue acordado entre la persona trabajadora y empleadora, y

XXXV. Garantizar a cada persona trabajadora, de manera gratuita y sin descuento alguno de su salario, el acceso a servicios de atención a la salud mental que comprendan, cuando menos, una consulta o sesión individual al mes con una persona profesional de la psicología o de la psiquiatría que cuente con cédula profesional, la cual se prestará dentro de la jornada de trabajo o en el horario que la persona trabajadora elija, sin afectación de su salario, prestaciones o antigüedad.

La persona empleadora podrá cumplir esta obligación mediante personal propio, servicios contratados con terceros, convenios con las instituciones públicas de salud o de seguridad social o con instituciones de educación superior, o a través de tecnologías de la información y la comunicación cuando la persona trabajadora así lo consienta, conforme a las disposiciones

de carácter general que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con la Secretaría de Salud, las cuales establecerán requisitos y modalidades diferenciados en razón del tamaño del centro de trabajo y del nivel de exposición a factores de riesgo psicosocial, con atención prioritaria a la industria manufacturera y maquiladora de exportación y a las demás actividades con mayor incidencia de trastornos mentales de origen laboral.

El uso de estos servicios constituye un derecho de la persona trabajadora y en ningún caso una obligación; su ejercicio no podrá condicionarse, restringirse ni ser motivo de represalia. La información que se genere con motivo de las consultas es confidencial, se integrará exclusivamente al expediente clínico que resguarde la persona profesional que preste el servicio y se regirá por las disposiciones aplicables en materia de secreto profesional, expediente clínico y protección de datos personales sensibles. La persona empleadora únicamente podrá conservar la constancia de que el servicio fue puesto a disposición de las personas trabajadoras, así como la información estadística agregada y disociada que resulte indispensable para acreditar el cumplimiento de esta obligación y para prevenir los factores de riesgo psicosocial.

Cuando la persona profesional identifique un riesgo inminente para la vida o la integridad de la persona trabajadora o de terceros, actuará conforme a los protocolos de atención de urgencias en salud mental y a las disposiciones sanitarias aplicables, sin que ello pueda generar consecuencias laborales adversas para la persona trabajadora.

Artículo 133.- Queda prohibido a las personas empleadoras o a sus representantes:

I. a XVII. ...

XVII Bis.- Obligar a las personas trabajadoras a permanecer de pie durante la totalidad de la jornada laboral y prohibirles tomar asiento periódicamente durante el desarrollo de sus funciones;

XVII Ter.- Solicitar, recabar, acceder, almacenar, transmitir o utilizar, por sí o por interpósita persona, la información derivada de los servicios de atención a la salud mental a que se refiere la fracción XXXV del artículo 132, así como el hecho de que una persona trabajadora los haya utilizado o no, para efectos de su contratación, evaluación del desempeño, ascenso, capacitación, asignación de tareas, modificación de sus condiciones de trabajo, imposición de sanciones disciplinarias, rescisión o terminación de la relación de trabajo, o cualquier otra decisión que afecte sus derechos laborales; condicionar el ingreso, la permanencia o el ascenso en el empleo a la renuncia a dichos servicios o a la revelación de su contenido, y ejercer cualquier represalia contra la persona trabajadora o contra la persona profesional que preste el servicio con motivo de la protección de su confidencialidad. Los actos que se realicen en contravención de esta fracción serán nulos y no producirán efecto alguno en perjuicio de la persona trabajadora, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan, y

XVIII. Las demás que establezca esta Ley.

Artículo 994.- Se impondrá multa, por el equivalente a:

I. a IV Bis. ...

IV Ter. De 250 a 5000 Unidades de Medida y Actualización, a la persona empleadora que incumpla la obligación prevista en la fracción XXXV del artículo 132 de esta Ley, y de 500 a 5000 Unidades de Medida y Actualización, a la persona empleadora que viole la prohibición contenida en la fracción XVII Ter del artículo 133 de esta Ley, con independencia de la nulidad de los actos respectivos y de las sanciones que procedan conforme a la legislación en materia de protección de datos personales y a la legislación penal;

V. a VIII. ...

VIII. Artículos transitorios

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 del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con la Secretaría de Salud y previa opinión de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, expedirá las disposiciones de carácter general a que se refiere la fracción XXXV del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Dichas disposiciones establecerán, cuando menos: los requisitos mínimos de formación, acreditación y calidad del personal profesional que preste el servicio; las modalidades de cumplimiento diferenciadas según el tamaño del centro de trabajo y el nivel de exposición a factores de riesgo psicosocial; los lineamientos para la prestación del servicio mediante tecnologías de la información y la comunicación; las medidas para garantizar la confidencialidad y la separación entre el expediente clínico y el expediente laboral; los criterios de articulación con la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018 y con las comisiones de seguridad e higiene, y los mecanismos de verificación del cumplimiento a cargo de la Inspección del Trabajo.

Tercero. La obligación prevista en la fracción XXXV del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo y la sanción correspondiente serán exigibles de manera gradual, contados los plazos a partir de la publicación de las disposiciones de carácter general a que se refiere el transitorio anterior, conforme a lo siguiente: I. Centros de trabajo con más de 250 personas trabajadoras, a partir de los 180 días naturales; II. Centros de trabajo de 51 a 250 personas trabajadoras, a partir de los 365 días naturales; III. Centros de trabajo de 16 a 50 personas trabajadoras, a partir de los 545 días naturales, y IV. Centros de trabajo de hasta 15 personas trabajadoras, a partir de los 730 días naturales. Los centros de trabajo de la industria manufacturera, maquiladora y de exportación con más de 50 personas trabajadoras se sujetarán al plazo previsto en la fracción I.

Cuarto. La prohibición contenida en la fracción XVII Ter del artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo y la sanción correspondiente serán exigibles desde la entrada en vigor del

presente Decreto respecto de cualquier servicio de atención a la salud mental que la persona empleadora ponga a disposición de sus trabajadores, aun antes de que resulte exigible la obligación prevista en la fracción XXXV del artículo 132.

Quinto. El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Salud, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las leyes que los rigen, podrán celebrar los convenios que resulten necesarios para facilitar el cumplimiento de la obligación prevista en la fracción XXXV del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, con prioridad para las micro y pequeñas empresas.

Sexto. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, promoverá la generación y publicación de información estadística sobre suicidio y trastornos mentales de la población ocupada según rama de actividad económica y ocupación, así como sobre el cumplimiento de la obligación prevista en la fracción XXXV del artículo 132, y presentará al Congreso de la Unión, dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, una evaluación de sus resultados.

Séptimo. Las erogaciones que, en su caso, realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se cubrirán con cargo a sus presupuestos aprobados, por lo que no se autorizarán ampliaciones presupuestales para tal efecto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 6 de octubre de 2026

A handwritten signature in black ink that reads "Antonio Castro". The signature is fluid and cursive, with the first name "Antonio" and the last name "Castro" clearly distinguishable.

Diputado Antonio Lorenzo Castro Villarreal

Grupo Parlamentario de Morena

NOTAS

- 1 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Estadísticas de Defunciones Registradas (EDR) 2025, cifras preliminares. Reporte de resultados 29/26, 7 de agosto de 2026, pp. 32-33 y cuadro 2 del anexo. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2026/edr/EDR2025_RR.pdf
- 2 Inegi. Estadísticas a propósito del Día Mundial para la Prevención del Suicidio. Comunicado de prensa 126/25, 8 de septiembre de 2025 (con base en las EDR 2024). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2025/EAP_Suicidio_25.pdf
- 3 El Diario de Juárez, "Encabeza Chihuahua tasa de suicidios", 23 de noviembre de 2025. Disponible en: <https://diario.mx/estado/2025/nov/23/encabeza-chihuahua-tasa-de-suicidios-1094932.html>
- 4 El Diario de Chihuahua, "Chihuahua, de los estados donde más personas se quitan la vida", 17 de junio de 2026 (con datos de la Secretaría de Salud del estado). Disponible en: <https://www.eldiariodechihuahua.mx/estado/2026/jun/17/mantiene-la-entidad-tasa-alta-de-suicidios-809098.html>
- 5 El Diario de Chihuahua, "En la ciudad de Chihuahua 197 se han quitado la vida", 23 de julio de 2026 (con datos de la Fiscalía General del Estado, periodo 1 de enero de 2025 a 19 de julio de 2026). Disponible en: <https://www.eldiariodechihuahua.mx/local/2026/jul/23/encabeza-suicidios-la-ciudad-van-197-820433.html>
- 6 Aranda Beltrán, Carolina e Ibarra Martínez, Antonio de Jesús (2014). "Factores psicosociales y trastornos psíquicos en trabajadores de una empresa maquiladora de electrónica, Guadalajara, México". Revista Costarricense de Salud Pública, 23(1), 50-57. Disponible en: https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-14292014000100009
- 7 Ramírez-Hernández, Dania Yozari; Monreal-Aranda, Oscar y Ruiz-Ramos, Lucía (2024). "Factores de riesgo psicosocial presentes en una empresa maquiladora de H. Matamoros, Tamaulipas". Revista Mexicana de Salud y Cuidado Ambiental, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1(1). Disponible en: <https://revmexicanadesaludyca.uat.edu.mx/index.php/Saludycuidadoambiental/article/view/11>
- 8 Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención, numerales 5.2, 5.3, 5.6 y 7.1. Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541828&fecha=23/10/2018
- 9 Instituto Mexicano del Seguro Social. "Refuerza IMSS su compromiso con la salud mental integral y bienestar de sus derechohabientes". Comunicado 188/2025, abril de 2025. Disponible en: <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202504/188>
- 10 Inegi. Encuesta Nacional de Bienestar Autorreportado (Enbiare) 2021. Comunicado de prensa 772/21, 14 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ENBIARE_2021.pdf
- 11 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres [...] y de la Ley Federal del Trabajo (artículos 2o., 3o., 16 y 56). Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2026. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT_ref51_15ene26.pdf
- 12 Organización Mundial de la Salud. "Mental health at work", nota descriptiva, 2 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-at-work>
- 13 Organización Mundial de la Salud (2022). WHO guidelines on mental health at work. Ginebra: OMS. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK586364/>

- 14 Decreto por el que se reforman los artículos 513, 514 y 515 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Tabla de Enfermedades de Trabajo (Grupo IV, Trastornos mentales y del comportamiento). Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5710347&fecha=04/12/2023
- 15 Ley General de Salud, artículos 72 y 73, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2022 y el 15 de enero de 2026. Texto vigente disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>
- 16 Organización Internacional del Trabajo. NORMLEX, ratificaciones de México: Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), ratificado el 1 de febrero de 1984; Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), ratificado en 2022. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764
- 17 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en materia de reducción de la jornada laboral. Diario Oficial de la Federación, 1 de mayo de 2026. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5786537&fecha=01/05/2026
- 18 Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt du 21 janvier 2025, n° 22-87.145 (affaire France Télécom). Véanse Chhum, F. y De Langlard, E., "Harcèlement moral institutionnel: la Cour de cassation reconnaît la responsabilité des dirigeants d'entreprise dans l'affaire France Télécom", Village de la Justice, 3 de febrero de 2025, <https://www.village-justice.com/articles/harcèlement-moral-institutionnel-cour-cassation-reconnait-responsabilite-des,52234.html>; y Université Grenoble Alpes / The Conversation, "Harcèlement moral institutionnel à France Télécom: quand la politique dysfonctionnelle de l'entreprise devient un délit pénal", 2025, <https://www.univ-grenoble-alpes.fr/actualites/the-conversation/economie/the-conversation-harcèlement-moral-institutionnel-a-france-telecom-quand-la-politique-dysfonctionnelle-de-l-entreprise-devient-un-delit-penal--1666336.kjsp>
- 19 Chan, Jenny y Pun, Ngai (2010). "Suicide as Protest for the New Generation of Chinese Migrant Workers: Foxconn, Global Capital, and the State". The Asia-Pacific Journal: Japan Focus, 8(37), núm. 2.
- 20 Japón, Ley de Seguridad e Higiene Industrial (Rōdō Anzen Eisei Hō), artículo 66-10, en vigor desde el 1 de diciembre de 2015, y ley de reforma promulgada el 14 de mayo de 2025. Véanse Nagashima Ohno & Tsunematsu, "Recent Amendments to Japanese Employment and Labor-Related Laws", 10 de diciembre de 2025, <https://www.nagashima.com/en/publications/publication20251210-1/>; y Business & Human Rights Resource Centre, "Japan: Revised Industrial Safety and Health Act...", 8 de mayo de 2025, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/japan-revised-industrial-safety-and-health-act-adds-freelancers-as-workers-protected-from-workplace-accidents/>
- 21 TV Azteca Ciudad Juárez, "¿Cuáles han sido las causas de muertes y enfermedades por trabajar en maquiladoras de Ciudad Juárez?", 18 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.aztecaciudadjuarez.com/noticias/cuales-han-sido-las-causas-muertes-y-enfermedades-por-trabajar-en-maquiladoras>
- 22 El Diario de Juárez, "Promueven autocuidado emocional", 18 de julio de 2026 (talleres de la Dirección de Salud Municipal en plantas maquiladoras). Disponible en: <https://diario.mx/juarez/2026/jul/18/promueven-autocuidado-emocional-1128610.html>
- 23 Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024 (nueva redacción del capítulo 1.5 de la NR-1) y Portaria MTE nº 765, de 15 de mayo de 2025 (inicio de la fiscalización punitiva el 26 de mayo de 2026). Véase el análisis de Barbieri Advogados, "NR-1 e riscos psicossociais: obrigações das empresas (2026)", 23 de marzo de 2026, <https://www.barbieriadvogados.com/nr-1-e-riscos-psicossociais/>
- 24 Chile, Ministerio de Salud. Protocolo de Vigilancia de Riesgos Psicosociales en el Trabajo, Resolución Exenta N° 1448 de 2022, vigente desde el 1 de enero de 2023; Instituto de Seguridad Laboral, "Protocolo

de Vigilancia de Riesgos Psicosociales (CEAL-SM/SUSESO)", <https://www.isl.gob.cl/ceal-sm-suseso/>; y Ley N° 21.643, que modifica el Código del Trabajo en materia de prevención, investigación y sanción del acoso laboral, sexual o de violencia en el trabajo, vigente desde el 1 de agosto de 2024.

25 Colombia, Congreso de la República. Ley 1616 de 2013, artículo 9; Ministerio del Trabajo, Resolución 2764 de 2022. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_mtra_2764_2022.htm

26 Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, artículos 5 y 6; Parlamento Europeo, Resolución de 5 de julio de 2022 sobre la salud mental en el mundo laboral digital (2021/2098(INI)); Bélgica, Loi du 28 février 2014 complétant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs, en materia de prevención de riesgos psicosociales en el trabajo; Alemania, Arbeitsschutzgesetz, § 5(3), núm. 6 (reforma de 2013); Safe Work Australia, Model Code of Practice: Managing psychosocial hazards at work (2022) y reformas al Model Work Health and Safety Regulations.

27 Joseph, Benjamin; Walker, Arlene y Fuller-Tyszkiewicz, Matthew (2018). "Evaluating the effectiveness of employee assistance programmes: a systematic review". European Journal of Work and Organizational Psychology, 27(1), 1-15. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2017.1374245>

28 Chisholm, Dan et al. (2016). "Scaling-up treatment of depression and anxiety: a global return on investment analysis". The Lancet Psychiatry, 3(5), 415-424. [https://doi.org/10.1016/S2215-0366\(16\)30024-4](https://doi.org/10.1016/S2215-0366(16)30024-4)

29 Deloitte UK. "Poor mental health costs UK employers £51 billion a year for employees", comunicado de prensa, 17 de mayo de 2024, y Mental health and employers: the case for investment (2024). Disponible en: <https://www.deloitte.com/uk/en/about/press-room/poor-mental-health-costs-uk-employers-51-billion-a-year-for-employees.html>

30 Wellhub, Panorama del bienestar en las empresas 2026; difundido en Expansión, "9 de cada 10 empleados en México sufren burnout: el grito de auxilio que las empresas ignoran", 1 de abril de 2026. Disponible en: <https://expansion.mx/carrera/2026/04/01/burnout-en-9-de-10-empleados-presiona-cambios-en-beneficios>

31 AXA, Mind Health Report (Reporte de Salud Mental) 2026; véase Record, "México es el tercer país con más estrés laboral del mundo, según estudio", 21 de junio de 2026. Disponible en: <https://www.record.com.mx/historia/mexico-es-el-tercer-pais-con-mas-estres-laboral-del-mundo-segun-estudio-2026062123420045225>

32 El Imparcial, "El estrés laboral y la caída del compromiso le cuestan a la economía global 10 billones de dólares mientras México enfrenta niveles récord de burnout en 2026", 13 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.elimparcial.com/dinero/2026/05/13/el-estres-laboral-y-la-caida-del-compromiso-le-cuestan-a-la-economia-global-10-billones-de-dolares-mientras-mexico-enfrenta-niveles-record-de-burnout-en-2026/>

33 Ley del Seguro Social, artículo 89, fracciones II y III (prestación indirecta de servicios mediante convenios y reversión de cuotas). Texto vigente disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSS.pdf>

34 Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 2025 (datos personales sensibles), y Norma Oficial Mexicana NOM-004-SSA3-2012, Del expediente clínico. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>

35 Inegi. Unidad de Medida y Actualización (UMA) 2026: valor diario de 117.31 pesos, vigente a partir del 1 de febrero de 2026. Comunicado de prensa 1/26. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2026/uma/uma2026.pdf>

36 Jiménez Vásquez, Naty Poob Pijy. Iniciativa que adiciona los artículos 132 de la Ley Federal del Trabajo y 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en materia de salud y bienestar mental, 5 de noviembre de 2024. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2024/11/asun_4798370_20241106_1730830977.pdf

37 Betanzos Cortes, Israel. Iniciativa que adiciona los artículos 132, 134 y 504 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de salud mental en los centros de trabajo, 24 de marzo de 2026. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2026/03/asun_5049896_20260324_1774381882.pdf

38 Cámara de Diputados, Coordinación de Comunicación Social. "Propone Emmanuel Reyes iniciativa para garantizar atención psicológica a trabajadores del Estado", Notilegis, 8 de julio de 2022. Disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/propone-emmanuel-reyes-iniciativa-para-garantizar-atencion-psicologica-a-trabajadores-del-estado>

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: Raúl Bolaños-Cacho Cué, presidenta; vicepresidentes, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, MORENA; Annia Sarahí Gómez Cárdenas, PAN; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; secretarios, Julieta Villalpando Riquelme, MORENA; Diana Estefanía Gutiérrez Valtierra, PAN; Felipe Miguel Delgado Carrillo, PVEM; Francisco Amadeo Espinosa Ramos, PT; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Laura Irais Ballesteros Mancilla, MOVIMIENTO CIUDADANO.

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

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

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