

INICIATIVA QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 149 QUÁTER Y 149 QUINQUIES AL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA SEN. XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La suscrita senadora de la República, **Xóchitl Gálvez Ruiz**, de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II y 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción I; 164, numerales 1 y 2, 169, 172 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración del Pleno la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 149 Quáter y 149 Quinquies al Código Penal Federal**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Desde las grandes revoluciones del siglo XVIII, la dignidad de la persona humana ha sido considerada como un fundamento y justificación de los derechos. Es así que, en ambos lados del Atlántico, entre 1776 y 1793, los documentos fundantes de los Estados Unidos de América y de Francia, incluyeron el reconocimiento de la igualdad entre los hombres, la cual no puede construirse sin el reconocimiento previo de la dignidad del otro.

Reconocer a nuestros congéneres y, en consecuencia, reconocerles derechos, implica comulgar con la idea de que todas las personas tienen dignidad y que ésta es intrínseca al ser humano, pues no depende de factores externos para subsistir. Vista así, la dignidad es uno de los fundamentos de lo que hoy conocemos como derechos humanos.

Con el paso del tiempo y la evolución axiológica, el concepto de dignidad de la persona humana se fue consolidando; en 1948, al aprobarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se contempló a la dignidad como base de toda la construcción normativa que protegería a los derechos de todas las personas.

Por tal motivo, el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos inicia con ese reconocimiento al señalar, textualmente, que **“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”**.

A partir de la Declaración Universal y tomando en consideración las barbaridades que se cometieron durante el Holocausto, el derecho internacional de los derechos humanos comenzó un proceso de consolidación que tuvo siempre como centro y fin a la dignidad humana. Los pactos de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos de 1966, recogieron a la dignidad como el fundamento de todos los demás derechos, tal y como se aprecia a continuación:

“Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.”

La consecuencia natural del reconocimiento de la dignidad de la persona humana como fundamento de los derechos humanos fue el reconocimiento de la igualdad y del derecho a la no discriminación entre todos los miembros de la familia humana; estas disposiciones se extendieron en los tratados internacionales y declaraciones multilaterales y, posteriormente, se trasladaron desde el ámbito internacional hacia las legislaciones nacionales durante las siguientes décadas.

Estos tres documentos fundantes de los derechos humanos contienen expresas disposiciones normativas que prohíben la discriminación y reconocen la igualdad entre todas las personas, tal y como se aprecia a continuación:

Los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establecen lo siguiente:

“Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.”

Por su parte, los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen lo siguiente:

“Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.”

De igual forma, los numerales 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, preceptúan lo siguiente:

“Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.”

Con la base normativa antes mencionada, el resto de la legislación nacional en muchos países creció en reconocimiento de la dignidad, la igualdad y el derecho a la no discriminación. En nuestro país, es hasta el año 2011 cuando se lleva a cabo una reforma profunda en materia de derechos humanos. Si bien ya existían previsiones constitucionales y legales que reconocían el marco de derechos humanos, estos realmente alcanzaron su nivel de norma suprema de la nación ya entrado el siglo XXI.

Si bien llegó tarde en el calendario legislativo, la reforma en materia de derechos humanos en México abrió la puerta para que todo el sistema jurídico e institucional del país se transformara radicalmente. Es cierto, hay aspectos que todavía no han sido plenamente desarrollados, pero también debe reconocerse que en estos ocho años se han llevado a cabo profundas modificaciones en pos del respeto y la garantía de los derechos humanos.

Así, el artículo 1º de nuestra Constitución establece claramente lo siguiente:

“**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

No obstante lo anterior, a pesar del reconocimiento convencional y constitucional que existe sobre la igualdad y, en especial, sobre la prohibición de toda clase de discriminación, las normas secundarias federales en materia penal no han avanzado en la misma proporción, pues al revisar lo dispuesto en el Código Penal Federal, se aprecia claramente que ese ordenamiento tiene un Título Tercero Bis, denominado “Delitos contra la Dignidad de las Personas”, que tiene un Capítulo Único y un solo artículo, el 149 Ter, dedicado a tipificar las conductas discriminatorias, de la forma siguiente:

“**Artículo 149 Ter.** Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:

I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;

II. Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o límite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; o

III. Niegue o restrinja derechos educativos.

Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que tenga derecho se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.

Cuando las conductas a que se refiere este artículo sean cometidas por persona con la que la víctima tenga una relación de subordinación laboral, la pena se incrementará en una mitad.

Asimismo, se incrementará la pena cuando los actos discriminatorios limiten el acceso a las garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos.

Este delito se perseguirá por querrela.”

Como se aprecia, el tipo penal contenido en el artículo 149 Ter se circunscribe a tipificar conductas que nieguen la prestación de servicios o prestaciones, derechos laborales, en especial en los casos de servicios o derechos de salud o educativos o, en un extremo normativo, que limiten el acceso a garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos, pero no incluye el amplio espectro de conductas antisociales y punibles que derivan de la comisión de actos discriminatorios.

Al respecto, hay que recordar que la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en el año 1965, siguiendo el espíritu y normativa de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la materia, estableció en su artículo 4, obligaciones ineludibles para los Estados partes consistentes en establecer puniciones o castigos penales aplicables a una serie de conductas que promueven ideas de superioridad, de odio racial, o que fomentan actos de violencia o incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas, basándose en estereotipos de color u origen étnico.

El numeral citado establece, textualmente, lo siguiente:

“Artículo 4

Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;

b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;

c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.”

Es claro que nuestro Código Penal Federal no cumple con las exigencias establecidas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y, por tal motivo, el 27 de septiembre de 2018, la suscrita y más de 20 senadoras y senadores de todos los grupos parlamentarios, presentamos una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 149 Quáter al Código Penal Federal, que propone tipificar los delitos de violencia cometidos con una motivación de discriminación racial.

Dicha iniciativa cubre una parte de la obligación establecida en el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, al preceptuar lo siguiente:

“**Artículo 149 Quáter.** Se aplicará sanción de seis meses a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos a quienes lleven a cabo actos de violencia de cualquier género en contra de personas o sus pertenencias por razones de origen o pertenencia étnica, religión, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole, que atente contra la dignidad humana.

Se aplicará sanción de uno a cuatro años de prisión y de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos cincuenta días multa a quienes de manera dolosa dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer los actos de violencia a que se refiere el párrafo anterior.”

Adicionalmente, hay que señalar que la sentencia dictada en los autos del juicio de amparo 634/2017, dictada por el Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que esta Soberanía ajuste la legislación federal, en específico el Código Penal Federal, a lo contenido en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Por tal motivo, tomando en consideración que la iniciativa presentada el 27 de septiembre de 2018 aún no ha sido dictaminada ni votada en comisiones, ni en el Pleno de este Senado de la República, considero que es necesario complementarla con el objetivo de que nuestra legislación penal federal contemple todo el espectro conductual que prohíbe el artículo 4 de la citada Convención Internacional.

En ese contexto, se retoma lo ya propuesto en la iniciativa con proyecto de decreto presentada en septiembre de 2018, reproduciendo en esta parte –por economía procesal–, lo que en ella se argumentó, pero ajustando la penalidad en razón de que los actos de violencia afectan de manera mucho más grave el sistema de derechos inherentes al ser humano, destacando la integridad física y la vida, y proponiendo incluir las conductas de difusión y propaganda que fomenten la discriminación.

Basta recordar lo sucedido en los últimos años en diversos países como Francia, Alemania, Gran Bretaña o Estados Unidos, en donde el odio racial y las ideas de supremacía de raza han generado episodios de violencia que han cobrado la vida de decenas de personas; los lamentables acontecimientos en El Paso, Texas y en Dayton, Ohio, a inicios de agosto de 2019, son muestras de las tragedias que pueden ocurrir cuando el discurso de odio racial se convierte en práctica.

Por tal motivo, la iniciativa que se presenta propone imponer sanciones adecuadas y proporcionales a las conductas que promuevan o inciten la discriminación en toda su extensión, es decir, sin limitarse a la derivada del odio racial o de supremacía de raza, pues, como se ha atestiguado en este país, la discriminación no se limita a una cuestión racial, sino que se extiende por muchas aristas de la vida cotidiana.

De igual forma, se harán punibles los actos de violencia que se lleven a cabo con motivo de la discriminación antes mencionada, destacando que sus penalidades serán mucho mayores por el inminente riesgo que la violencia significa para los valores fundamentales del ser humano.

Finalmente, hay que destacar que cuando la difusión de estas ideas o la violencia generada por ellas sea cometida por servidores públicos o profesionistas, en el ejercicio o con motivo de sus funciones, la penalidad de incrementará en una mitad y se impondrán sanciones de inhabilitación o destitución, atendiendo a la especial característica y responsabilidad que estas personas tienen en razón de su encargo.

En ese contexto, la reforma se sintetiza en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto
No existe correlativo	Artículo 149 Quáter. Se aplicará sanción de dos a diez años de prisión y multa de doscientas a un mil Unidades de Medida y Actualización, a quienes lleven a cabo actos de violencia de cualquier género en contra de personas o su patrimonio, por razones de raza, origen, superioridad u odio racial, pertenencia étnica, religión, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole, que atente contra la dignidad humana.
No existe correlativo	Se aplicará sanción de dos a cinco años de prisión y multa de cien a quinientas Unidades de Medida y Actualización a quienes de manera dolosa asistan, participen, colaboren, apoyen, dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente o en especie a otros, para cometer los actos de violencia a que se refiere el párrafo anterior.
No existe correlativo	Cuando el delito fuere cometido por un servidor público o un profesionista en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, se aumentará la pena de prisión en una mitad más y será inhabilitado, destituido o suspendido, de su empleo público o profesión por un término igual a la pena impuesta.
No existe correlativo	Artículo 149 Quinquies. Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión y multa de cincuenta a cien Unidades de Medida y Actualización, a quienes difundan, por sí o por terceros, propaganda, manifiestos o ideas que promuevan, estén basadas o inciten a la discriminación por razones de raza, origen, superioridad u odio racial, pertenencia étnica, religión, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole, que atente contra la dignidad humana, así como que incite a cometer alguno de los actos de violencia contemplados en el artículo 149 Ter de este Código.
No existe correlativo	Se aplicará sanción de seis meses a un año de prisión y multa hasta de cincuenta Unidades de Medida y Actualización, así como hasta 100 días de trabajo comunitario, a quienes pertenezcan, militen o colaboren en organizaciones que promuevan la discriminación racial o inciten a ella.
No existe correlativo	Cuando el delito fuere cometido por un servidor público o un profesionista en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, se aumentará la pena de prisión en una mitad más y será inhabilitado, destituido o suspendido, de su empleo público o profesión por un término igual a la pena impuesta.

Por lo antes expuesto, la suscrita, somete a su consideración la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 149 Quáter y 149 Quinquies al Código Penal Federal.

Artículo Único. Se adicionan los artículos 149 Quáter y 149 Quinquies al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

“**Artículo 149 Quáter.** Se aplicará sanción de dos a diez años de prisión y multa de doscientas a un mil Unidades de Medida y Actualización, a quienes lleven a cabo actos de violencia de cualquier género en contra de personas o

su patrimonio, por razones de raza, origen, superioridad u odio racial, pertenencia étnica, religión, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole, que atente contra la dignidad humana.

Se aplicará sanción de dos a cinco años de prisión y multa de cien a quinientas Unidades de Medida y Actualización a quienes de manera dolosa asistan, participen, colaboren, apoyen, dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente o en especie a otros, para cometer los actos de violencia a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando el delito fuere cometido por un servidor público o un profesionista en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, se aumentará la pena de prisión en una mitad más y será inhabilitado, destituido o suspendido, de su empleo público o profesión por un término igual a la pena impuesta.

Artículo 149 Quinquies. Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión y multa de cincuenta a cien Unidades de Medida y Actualización, a quienes difundan, por sí o por terceros, propaganda, manifiestos o ideas que promuevan, estén basadas o inciten a la discriminación por razones de raza, origen, superioridad u odio racial, pertenencia étnica, religión, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole, que atente contra la dignidad humana, así como que incite a cometer alguno de los actos de violencia contemplados en el artículo 149 Ter de este Código.

Se aplicará sanción de seis meses a un año de prisión y multa hasta de cincuenta Unidades de Medida y Actualización, así como hasta 100 días de trabajo comunitario, a quienes pertenezcan, militen o colaboren en organizaciones que promuevan la discriminación racial o inciten a ella.

Cuando el delito fuere cometido por un servidor público o un profesionista en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, se aumentará la pena de prisión en una mitad más y será inhabilitado, destituido o suspendido, de su empleo público o profesión por un término igual a la pena impuesta.”

Transitorios

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

Dado en la Salón de Sesiones a los catorce días del mes de agosto de 2019

SEN. XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Preámbulo. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Preámbulo y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Preámbulo. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>