

INICIATIVA DEL SEN. RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO MORENA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO Y LAS FRACCIONES II Y III; Y ADICIONA UNA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 149 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

El suscrito, Dr. Ricardo Monreal Ávila, senador del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 55, fracción II, 56 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman el primer párrafo y las fracciones II y III del artículo 149 Ter, y se adiciona la fracción IV al mismo artículo del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Argumentación

En los tiempos que vivimos los discursos de odio abarcan muchas formas de expresión mediante las que se difunden, incitan, promueven o justifican la violencia y la discriminación contra una persona o grupo de personas por una variedad de razones, entre ellas las de naturaleza racial.

Este tipo de actos constituyen un innegable peligro para la cohesión de una sociedad democrática, la protección de los derechos humanos y el estado de derecho. De no abordarse de modo integral, la discriminación racial puede conducir a actos de violencia y conflictos de mayor dimensión, como los que lastimosamente fueron perpetrados hace unos días en territorio estadounidense en contra de nuestros connacionales. Y es que la discriminación racial es una forma extrema de intolerancia que contribuye a los crímenes de odio.

La discriminación racial se genera no solo cuando se hacen diferencias entre ciertos grupos raciales, sino cuando esta diferenciación afecta negativamente el goce de los derechos protegidos por los tratados internacionales de derechos humanos. La discriminación racial ocupa un estatus especial dentro de la prohibición más general de discriminaciones arbitrarias. Vale la pena señalar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, ha considerado que, en algunos casos, la discriminación racial, además de ser una violación a los derechos humanos, puede implicar un trato degradante en virtud del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, porque se trata de una forma particular de delito contra la dignidad humana.

El derecho internacional tiene una larga historia en el tratamiento de problemas de discriminación racial. Con toda probabilidad, las políticas contra la discriminación racial en México han abrevado del debate y el derecho internacionales, como lo muestra la incorporación de dispositivos institucionales y normativos que han avanzado hacia su prevención y eliminación.

Actualmente existe una serie de instrumentos internacionales que, aunque no se ocupan directa o exclusivamente de la discriminación racial, forman parte del corpus de normas que abordan la materia, entre ellos: la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a los que se suman otros instrumentos mucho más especializados, como el Convenio sobre la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en 1958.

También se deben reconocer varias convenciones regionales con el mismo efecto, incluida la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la Convención Europea de Derechos Humanos. Aunque estrictamente hablando solo el primero es aplicable a México, ayuda ver que diversos tratados regionales son susceptibles de influirse mutuamente.

Entre todas las piezas del corpus jurídico internacional el tratado más importante y especializado en materia de discriminación por motivos de raza es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD, por sus siglas en inglés), adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1966 y ratificada por nuestro país en 1975.

El artículo 4 de dicha Convención impone diversas obligaciones en materia de discriminación a los Estados parte. Para el caso que nos ocupa tienen especial relevancia las previstas en los incisos a) y b). El primero de ellos prescribe la obligación de declarar como actos punibles, las conductas siguientes:

- Difundir ideas basadas en la superioridad o en el odio racial.
- Incitar a la discriminación racial.
- Ejecutar actos de violencia o incitar a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.
- Asistir a las actividades racistas, incluida su financiación.

En el inciso b) se ordena declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, actos a los que se les identifica como discursos de odio. Asimismo, dicho inciso exige que se considere como delito penado por la ley el participar en organizaciones o actividades organizadas de propaganda que promuevan la discriminación racial e inciten a ella.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL, ARTÍCULO 4

“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:

- *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;*
- *No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o*

locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.”.

En relación con el cumplimiento de tales obligaciones, la propia Convención, en su artículo 9, impone a los Estados parte presentar un informe sobre las medidas que adoptadas, a efecto de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial examine el cumplimiento del tratado internacional y, en su caso, formule sugerencias y recomendaciones al respecto, en los términos siguientes:

“Artículo 9

1. Los Estados partes se comprometen a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención: a) dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate; y b) en lo sucesivo, cada dos años y cuando el Comité lo solicite. El Comité puede solicitar más información a los Estados partes.

2. El Comité informará cada año, por conducto del Secretario General, a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se comunicarán a la Asamblea General, junto con las observaciones de los Estados partes, si las hubiere”.

En ejercicio de tal atribución, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) examinó los informes periódicos 16º y 17º del Estado mexicano, y en sus sesiones 2158.^a y 2159.^a, celebradas el 6 de marzo de 2012, aprobó diversas observaciones finales, entre las que destaca la siguiente:

“11. Si bien el Estado parte ha llevado a cabo importantes reformas legislativas, el Comité toma nota con preocupación de que la definición de discriminación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación no contiene la mención de discriminación racial y no está en línea con la Convención. El Comité expresa también preocupación que la legislación sobre asuntos que afectan a los pueblos indígenas varía mucho de estado federal en estado federal y las políticas dependen mucho de la agenda de gobernación del estado federal. El Comité también reitera su preocupación ante la falta de legislación interna que tipifique como acto punible 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 con motivación racial, en particular, contra los personas indígenas y afrodescendientes en el Estado parte (art. 1 y art. 4, inc. a).

El Comité toma nota con interés del proyecto de reforma a dicha ley, el cual cuenta con una definición de discriminación acorde al artículo 1 de la Convención y tiene el objetivo de impulsar leyes locales en el país y anima vivamente al Estado parte a finalizar el proceso de su aprobación. El Comité asimismo recomienda al Estado parte intensificar sus esfuerzos para lograr la armonización de la legislación y normatividad en materia de derechos de los pueblos indígenas a todos los niveles estatales, y a adoptar una ley específica que tipifique como acto punible las distintas manifestaciones de la discriminación racial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención”.

Es decir, el CERD, órgano encargado de examinar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo internacional analizado, determinó que el Estado mexicano había incumplido el deber de tipificar las conductas previstas en el artículo 4.

Como puede inferirse, a pesar de los avances que han sido emprendidos por nuestro país para erradicar los discursos de odio de naturaleza racial, existe una franca omisión en la ley penal mexicana para tipificar como

delitos las conductas expresamente prescritas en la ICERD, omisión que fue señalada ya por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 805/2018. Al manifestarse sobre el caso, la Primera Sala consideró que el marco normativo federal, particularmente en materia penal, es insuficiente para tener por cumplidas las obligaciones internacionalmente adquiridas por el Estado mexicano.

El máximo tribunal del país reconoció que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aun cuando prohíbe “toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades”, **no prevé sanciones penales para su incumplimiento**; únicamente confiere atribuciones al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación para que, tramitado el procedimiento de queja, imponga medidas administrativas y de reparación al responsable. Además, en el caso de servidores públicos federales responsables, se sujetan a las responsabilidades administrativas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Respecto a la ley penal, el máximo tribunal del país señaló que si bien en las conductas previstas en el artículo 149 Ter del Código Penal Federal (CPF) el elemento subjetivo del delito es amplio, pues se actualiza con cualquier acto que atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades, el tipo se limita a la realización de las siguientes conductas específicas:

- Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;
- 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
- Niegue o restrinja derechos educativos.

En este sentido, la SCJN fue contundente al declarar que la normativa federal no es suficiente para tener por cumplidas las obligaciones consagradas en los incisos a) y b) de la Convención, debido a que no se sanciona penalmente los actos de difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, la incitación a la discriminación racial, los actos de violencia o la incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, ni la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.

CÓDIGO PENAL FEDERAL, ARTÍCULO 149 TER

“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:

- *Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;*
- *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*
- *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.”.

Ahora bien, conforme a lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sino que, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En este sentido, la ICERD, en tanto norma de derechos humanos de fuente internacional, constituye un parámetro de control de regularidad constitucional, dado que fue ratificada por el Estado mexicano. A partir de dicha premisa, queda claro que existe un mandato de jerarquía constitucional, aunque de fuente internacional, que establece de manera precisa el deber del Estado de legislar en un determinado sentido, en este caso, en el que expresamente mandata el artículo 4 de la ICERD, cuyo texto ha sido transcrito con anterioridad. Al tenor de lo expuesto anteriormente, se revela la obligación de modificar el Código Penal Federal, en los términos prescritos por la Convención para lo cual se propone la redacción descrita en el apartado subsecuente.

II. Contenido de la iniciativa

Con el objeto de atender las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano y consciente de los daños y el dolor derivados de los discursos de odio y los crímenes provocados por estos, la presente iniciativa propone adicionar la fracción IV al artículo 149 Ter del Código Penal Federal, a efecto de que sean tipificadas como delitos las siguientes conductas:

- La difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, la incitación a la discriminación racial, los actos de violencia o incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico y la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación, y
- las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda que promueva la discriminación racial e inciten a ella, así como la participación en tales organizaciones o en tales actividades.

En todos los supuestos previstos por el artículo referido se aplicará sanción de dos a cinco años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta cuatrocientos días multa. Sin demérito de que ha quedado plenamente expuesto el objeto y motivación de las modificaciones planteadas, se presenta un cuadro comparativo para clarificar sus alcances:

Texto vigente	Propuesta de texto
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	Artículo 149 Ter. Se aplicará sanción de dos a cinco años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta trecentos días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o

<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho; • 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 • Niegue o restrinja derechos educativos. <p style="text-align: center;">SIN CORRELATIVO</p> <p>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.</p> <p>No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela.</p>	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ... • 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; • Niegue o restrinja derechos educativos; o • Difunda ideas basadas en la superioridad o en el odio racial; incite a la discriminación racial; cometa actos de violencia o incite a cometerlos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, incluyendo la asistencia a las actividades racistas y su financiación; <p>Quedan prohibidas las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella. La participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito y será penado en los términos del primer párrafo de este artículo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	---

Con esta iniciativa el grupo parlamentario de Morena en el Senado atiende con responsabilidad los compromisos internacionales de México con el mundo, pero sobre todo, demuestra su plena convicción en el respeto irrestricto de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Si bien el sentido de la propuesta es incorporar la prohibición penal cuando el discurso de odio incita públicamente a la violencia contra individuos o grupos de

personas, el ideal de nuestro proyecto de país es hacer posible que dichas sanciones sean utilizadas como medida de último recurso y, en cambio, logremos un equilibrio entre la prevención y la rotunda lucha contra el discurso de odio, por un lado, y la protección de la libertad de expresión, por el otro.

A pesar de los intentos de materializar los tratados de derechos humanos en la práctica, la discriminación racial en sus múltiples formas se mantiene enraizada en la convivencia cotidiana. En muchas regiones del mundo, como en el caso mismo de nuestro país, la violencia racial, el discurso de odio, los prejuicios y los estereotipos son vivencias de todos los días; ciertos grupos siguen siendo desproporcionadamente desfavorecidos y las minorías continúan siendo silenciadas y excluidas.

La discriminación racial y los crímenes cometidos por ésta son una forma extrema de prejuicio y niegan la dignidad humana. Como constructores del estado de derecho y defensores de los derechos constitucionales, las y los legisladores desempeñamos un papel esencial para garantizar que los derechos fundamentales tengan sentido y efectividad plenas. El enjuiciamiento efectivo de los crímenes de odio defiende y protege los valores democráticos y afirman la convicción de nuestro proyecto de nación en la supremacía de los derechos humanos y la dignidad de las personas.

La discriminación racial continúa obstaculizando el progreso y el goce de los derechos de millones de personas. Este proyecto de reforma busca contribuir a la titánica tarea de erradicar la discriminación racial, dotando de mecanismos claros efectivos para conseguir tal propósito.

Por lo antes expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esa Soberanía el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN EL PRIMER PÁRRAFO Y LAS
FRACCIONES II Y III DEL ARTÍCULO 149 TER, Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN IV AL MISMO
ARTÍCULO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL**

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman el primer párrafo y las fracciones II y III del artículo 149 Ter, y se adiciona la fracción IV al mismo artículo del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 149 Ter. Se aplicará sanción de **dos a cinco** años de prisión o de **doscientos a cuatrocientos** días de trabajo a favor de la comunidad y hasta **trescientos** 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:

- ...
- 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;
- Niegue o restrinja derechos educativos; o
- **Difunda ideas basadas en la superioridad o en el odio racial; incite a la discriminación racial; cometa actos de violencia o incite a cometerlos contra cualquier raza, persona o grupo de personas de otro color u origen étnico, incluyendo la asistencia a las actividades racistas y su financiación.**

Quedan prohibidas las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella. La participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito y será penado en los términos del primer párrafo de este artículo.

...

...

...

...

...

TRANSITORIOS

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

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente a los catorce días del mes de agosto de 2019.

Suscribe

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila

Rey Martínez, Fernando, *La discriminación racial en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, España, Universidad de Valladolid. Recuperado el 09 de agosto de 2019, en <https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/wp-content/uploads/2013/11/Jurisprudencia-de-Tribunal-Europeo.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2009). *El racismo y el derecho internacional de los derechos humanos*, United Nations. Recuperada el 8 de agosto de 2019, en https://www.un.org/es/durbanreview2009/pdf/InfoNote2_Racism_IHRL_SP.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, United Nations. Recuperada el 8 de agosto de 2019, en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.

Amparo directo 917/99. 15 de julio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.