



*Martí Batres Guadarrama*

SENADOR DE LA REPÚBLICA

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 315 Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 149 QUÁTER Y 319 BIS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE DISCURSO DE ODIO RACIAL.**

El que suscribe, Martí Batres Guadarrama, Senador de la República, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por lo que se refiere al funcionamiento de la Comisión Permanente, somete a la consideración del Pleno de esta Soberanía la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 315 Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 149 QUÁTER Y 319 BIS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE DISCURSO DE ODIO RACIAL, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Consejo de Europa define el *discurso de odio* como las formas de expresión que propagan, incitan, promueven o justifican el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y cualquier otra forma de odio fundado en la intolerancia, incluida la que se expresa como nacionalismo agresivo y etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, las personas inmigrantes y las nacidas de la inmigración.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió en 2013 que la libre expresión de las ideas encuentra su límite en el uso de "expresiones absolutamente vejatorias" que resulten ofensivas en el contexto e innecesarias en relación con el mensaje transmitido. También afirmó que la integridad de las personas contra quienes se dirigen los discursos de odio "alcanza un mayor estándar de protección cuando se refieran a colectividades que por rasgos dominantes históricos, sociológicos, étnicos o religiosos, han sido ofendidos a título colectivo por el resto de la comunidad".

Este discurso no sólo expresaría desagrado o desprecio hacia un grupo sino sobre todo la intención de generar "un clima de discriminación y violencia hacia las víctimas entre el público receptor, creando espacios de impunidad para las conductas



*Martí Batres Guadarrama*

SENADOR DE LA REPÚBLICA

violentas". Frente a tales expresiones "se requiere la intervención activa del Estado para asegurar que el contenido del discurso de odio sea confrontado y se demuestre su incompatibilidad con un Estado democrático".<sup>1</sup>

Asimismo, la SCJN ha expresado que, el problema esencial de los *discursos de odio*, es que si no se atienden, sino se sancionan, pueden incitar e incluso pretender justificar por ciertos grupos de personas *crímenes de odio*. Es por ello que, reconociendo las experiencias históricas y particulares de cada país, otras naciones han generado legislaciones tendientes a combatir ese tipo de prácticas como en Alemania y luego en Canadá.

Es precisamente su afectación a la convivencia social en el marco de respecto a los Derechos Humanos que llevó a establecer la necesidad en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de que los países miembros incluyeran en su legislación penal los supuestos a que aluden los incisos a) y b) del artículo 4º; obligación que ha sido incumplida por el Estado Mexicano.

El citado artículo determina 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*

---

<sup>1</sup> Primera Sala de la SCJN, Amparo directo en revisión 2806/ 2012, 6 de marzo de 2013, pp. 60, 40, 46 y 47, respectivamente.



*Martí Batres Guadarrama*

SENADOR DE LA REPÚBLICA

*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."*

Ante todo, se advierte que el artículo 4º transcrito impone diversas obligaciones en materia de discriminación a los Estados parte de la Convención; en el caso, tienen especial relevancia las previstas en los incisos a) y b).

La SCJN determinó que el Senado se encontraba en omisión legislativa, debido a que no se ha observado puntualmente lo que establecen los incisos a y b del citado artículo.

El inciso a), impone la obligación de declarar como acto punible, 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. Asimismo, dicho inciso ordena que se considere como delito penado por la ley, la conducta de:

- Participar en organizaciones o actividades organizadas de propaganda que promuevan la discriminación racial e inciten a ella.

En relación con el cumplimiento de tales obligaciones, la propia Convención, en su artículo 9, impone a los Estados partes presentar un informe sobre las medidas que adoptadas, a efecto de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial



*Martí Batres Guadarrama*

SENADOR DE LA REPÚBLICA

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 examinó los informes periódicos 16º y 17º del Estado Mexicano, y en sus sesiones 2158.<sup>a</sup> y 2159.<sup>a</sup>, 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*



*Martí Batres Guadarrama*

SENADOR DE LA REPÚBLICA

*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, en el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 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.

Así, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil doce, se adicionó, entre otros, el título tercero bis del Código Penal Federal, denominado “Delitos contra la dignidad de las personas”, con un capítulo único, con la denominación “Discriminación”, integrado por el artículo 149 Ter, que señala:

**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.*



*Martí Batres Guadarrama*

SENADOR DE LA REPÚBLICA

*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*

En virtud de dicho tipo penal, se sancionan a quienes 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.
- Niegue o restrinja derechos educativos.

Por su parte, 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"<sup>2</sup>, 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<sup>3</sup>; además, en el caso de servidores públicos federales responsables, se

---

<sup>2</sup> Artículo 4.- Queda prohibida 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 en términos del artículo 10. constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley.

<sup>3</sup> Artículo 77 Bis.- Las resoluciones por disposición que emita el Consejo, estarán basadas en las constancias del expediente de queja.

Artículo 77 Ter.- La resolución por disposición contendrá una síntesis de los puntos controvertidos, las motivaciones y los fundamentos de derecho interno e internacional que correspondan y los resolutivos en los que con toda claridad se precisará su alcance y las medidas administrativas y de reparación que procedan conforme a esta Ley. En la construcción de los argumentos que la funden y motiven se atenderá a los criterios y principios de interpretación dispuestos en esta Ley.



*Martí Batres Guadarrama*

SENADOR DE LA REPÚBLICA

sujetan a las responsabilidades administrativas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>4</sup>.

Asimismo, cuando la Ley Federal para Prevenir la Discriminación hace referencia al discurso de odio<sup>5</sup>, lo hace en los términos descritos anteriormente, es decir, 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.

Vale la pena recordar que la Recomendación General núm. 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia para la lucha contra el discurso de odio,<sup>6</sup> identifica lo siguiente:

- El contexto general en que el discurso tiene lugar (por ejemplo, si se produce en un momento de tensiones sociales).
- La capacidad del emisor del discurso para influir en terceros (si se trata de un líder religioso o político).

---

<sup>4</sup> Artículo 79 Ter.- Las personas servidoras públicas federales a quienes se les compruebe que cometieron actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, además de las medidas administrativas y de reparación que se les impongan, quedarán sujetas a las responsabilidades en que hayan incurrido, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Consejo enviará la resolución al órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción, al contralor interno o al titular del área de responsabilidades de la dependencia, entidad u órgano público federal al que se encuentre o se hubiese encontrado adscrita la persona servidora pública responsable. La resolución emitida por el Consejo constituirá prueba plena dentro del procedimiento respectivo.

<sup>5</sup> Artículo 9.- Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:

...  
XV. Promover el odio y la violencia a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación;

...  
XXVII. Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, injuria, persecución o la exclusión;

...  
XXIX. Promover el derecho a la no discriminación mediante campañas de difusión y divulgación. Adicionalmente, se promoverá la prevención y erradicación del discurso de odio, en coordinación con las instituciones públicas, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil;

...  
XXXII. Elaborar, difundir y promover que en los medios de comunicación se incorporen contenidos orientados a prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias y el discurso de odio;

...  
<sup>6</sup> Recomendación General núm. 15 sobre Líneas de Actuación en relación con la lucha contra las expresiones de incitación al odio.



*Martí Batres Guadarrama*

SENADOR DE LA REPÚBLICA

- La naturaleza y fuerza del lenguaje usado (si se trata de provocaciones directas o agresivas, entre otras).
- El contexto específico de las afirmaciones (por ejemplo, si ha sido un discurso aislado o si se han producido en un debate).
- El medio usado (si se ha difundido en directo o en vivo).
- La naturaleza de la audiencia (si resultaba más o menos susceptible a acoger este tipo de discursos, etcétera).

De igual manera, en su Recomendación General núm. 35, de 2013, sobre la lucha contra el discurso de odio racista, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial subraya, entre otras cosas, el papel que desempeña el discurso de odio racista en los procesos que desembocan en atropellos masivos a los derechos humanos y genocidio.

Destaca varios elementos formales y materiales de este tipo de discurso que vale la pena retomar: puede ser proferido por individuos o grupos (sujetos); puede difundirse oralmente o en forma impresa a través de medios electrónicos (internet y sitios de redes sociales), o mediante formas de expresión no verbales (símbolos, imágenes y comportamientos racistas en reuniones públicas). Además, formula recomendaciones concretas, por ejemplo que se promulguen leyes adecuadas en consonancia con las normas internacionales, que se elaboren códigos deontológicos y códigos de prensa, que se promueva el pluralismo de los medios de comunicación y que se facilite el acceso de las minorías a los medios de comunicación y a la propiedad de éstos.<sup>7</sup>

En el mismo sentido van dirigidas las recomendaciones plasmadas en el llamado Plan de acción de Rabat de 2012. Preocupados por el enorme potencial de internet y las redes sociales para diseminar este tipo de discursos, los expertos congregados por las Naciones Unidas recomendaron recordar que los límites a la libertad de expresión deben estar considerados en la ley, perseguir un fin legítimo, ser necesarios en una sociedad democrática y ser proporcionales al fin buscado. Es por ello que las leyes nacionales deben contener definiciones sumamente claras y precisas sobre lo que puede considerarse incitación al odio o a la discriminación.

---

<sup>7</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General núm. 35. La lucha contra el discurso de odio racista, aprobada en el 83º periodo de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de agosto de 2013.





*Martí Batres Guadarrama*

SENADOR DE LA REPÚBLICA

No soslayamos mencionar que, lejos de prohijar una visión punitiva, dicho Plan de acción propone una visión preventiva del Estado para atajar estos discursos mediante la promoción del diálogo intercultural, las campañas de difusión, la capacitación de las y los funcionarios, y la regulación que promueva la pluralidad y diversidad en los medios de comunicación.<sup>8</sup>

No obstante lo anterior, y con el fin de dar cabal cumplimiento a la sentencia de amparo que quedó firme el 30 de enero de 2019 pronunciada por el Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, bajo el expediente 634/2017, en la que la Justicia de la Unión amparó y protegió a una asociación civil para efecto de que las autoridades responsables ajusten el sistema normativo mexicano a lo pactado en el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y, en consecuencia, se inicie el procedimiento legislativo tendente a declarar como delito penado por las leyes dichas conductas, me permito poner a consideración de la presente Asamblea, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 315 Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 149 QUÁTER Y 319 BIS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE DISCURSO DE ODIO RACIAL.**

**DECRETO**

---

<sup>8</sup> Plan de acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. Conclusiones y recomendaciones originadas en cuatro seminarios regionales especializados organizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2011, y adoptado en Rabat el 5 de octubre de 2012.



*Martí Batres Guadarrama*  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

**ÚNICO.-** Se **REFORMA** el artículo 315 y se **ADICIONAN** los artículos 149 Quáter y 319 Bis, todos del Código Penal Federal, en materia de discurso de odio racial, para quedar como sigue:

**Artículo 149 Quáter.-** Se impondrá sanción de 3 a 6 años de prisión y de 250 a 300 días multa, a quien realice cualquiera de las siguientes conductas:

- I.** Difunda ideas basadas en la superioridad, odio o discriminación racial;
- II.** Incite a otro a cometer actos de discriminación racial;
- III.** Financie cualquier acto basado en el odio o discriminación racial.

**Artículo 315.-** Se entiende que las lesiones y el homicidio, son calificados, cuando se cometen con premeditación, con ventaja, con alevosía, **a traición o por odio racial.**

**Artículo 319 Bis.-** Se considera que existe odio racial cuando la motivación para cometer el hecho se basa en el origen étnico, racial o en el color de piel de la víctima.

Dado en el Salón de Plenos de la Comisión Permanente, el día 07 de agosto de 2019.

**SEN. MARTÍ BATRES GUADARRAMA**