



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



Ciudad de México, lunes, 19 de agosto de 2019

**SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA COMISIÓN PERMANENTE
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
PRESENTE**

El suscrito Senador **MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA**, integrante y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 122, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 8, párrafo 1, fracción I y 164 párrafo 3, del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de la Comisión Permanente, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR MEDIO DEL CUAL, SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 149 TER Y SE ADICIONAN LAS FRACCIONES IV, V Y VI AL MISMO ARTÍCULO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE COMBATE A LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

➤ GENERALIDADES

En 1965, la Organización de las Naciones Unidas adoptó para combatir el racismo y la discriminación racial, la ***Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial***, asimismo, estableció el día 21 de marzo como el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial.

El 1 de noviembre de 1996, México firmó la Convención y fue ratificada el 20 de febrero de 1975. Su entrada en vigor a nivel internacional tuvo lugar el 4 de enero de 1969.

El artículo primero de la Convención establece que la discriminación racial “denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”¹.

¹ La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial puede ser consultada en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

Además, especifica, como responsabilidad de los Estados firmantes, la construcción de un conjunto de políticas que eliminen todo tipo de discriminación racial y promueva el entendimiento entre las razas, etnias y nacionalidades a través de todas las acciones posibles, entre ellas la legislación, las políticas públicas, acciones de promoción y coadyuvancia con la sociedad civil, entre otras².

También, en su artículo 5, compromete a los Estados “a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y expresiones y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin las distinciones antes mencionadas, y el goce de derechos económicos, sociales, políticos, culturales y civiles”.

De igual forma, reunida en París, en su 20.a reunión, del 24 de octubre al 28 de noviembre de 1978, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), aprobó y proclamó la ***Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales***³ que establece por un lado la pertenencia de los seres humanos a una misma especie con un sólo origen, y por otro lado su igualdad en cuanto a dignidad y derechos, es así, que su artículo primero señala: *“Todos los seres humanos pertenecen a la misma especie y tienen el mismo origen. Nacen*

² Véase el *Documento informativo sobre discriminación racial en México*, CONAPRED, México, 2011, disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf.

³ La Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales puede ser consultada en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13161&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

iguales en dignidad y derechos y todos forman parte integrante de la humanidad”.

Esta declaración prohíbe, además, “las diferencias entre las realizaciones de los diferentes pueblos se explican enteramente por factores geográficos, históricos, políticos, económicos, sociales y culturales. Estas diferencias no pueden en ningún caso servir de pretexto a cualquier clasificación jerarquizada de las naciones y los pueblos”.

➤ LA OBLIGACIÓN DE AJUSTAR EL ORDEN LEGAL A LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

Con independencia de la obligación que tiene el Congreso de la Unión de incorporar el derecho internacional al derecho interno, en el 2017, la Asociación Zafiro, Pro Derechos Humanos A.C., demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de diversas autoridades del Estado Mexicano, entre ellas, la Cámara de Senadores, lo anterior por “la omisión de iniciar el procedimiento legislativo, de presentar iniciativa de ley y realizar actos administrativos necesarios para que el Ejecutivo Federal presente la mencionada iniciativa, tendiente a dar cumplimiento a lo ordenado por

el artículo 4°, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como la omisión de discutir y aprobar la iniciativa correspondiente, a fin de que se tipifiquen en la legislación penal federal como delito las conductas señaladas en dichos incisos”⁴.

En la demanda de garantías, la parte quejosa señaló que:

“Existe acreditada una omisión legislativa por parte del Estado Mexicano, de contemplar en la legislación penal federal, las conductas a que alude el artículo 4°, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, por contravenir los artículos 1°, párrafos primero y tercero, así como el diverso 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 9°, párrafo primero.

- Los incisos a) y b) del artículo 4° de la citada convención requieren que se prevea en la legislación penal, lo que generalmente se ha denominado DISCURSOS DE ODIO:

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

⁴ El amparo en revisión 805/2018 puede ser consultado en su versión pública en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-01/AR-805-2018-190124.pdf

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”;

Por su parte, el Juzgado de Distrito emitió sentencia en la que concedió el amparo a la quejosa en contra de las omisiones atribuidas al Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, por lo siguiente:

- Se acredita la omisión atribuida al Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, pues a pesar de que negaron los actos, se trata de una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio porque el texto del artículo 149 ter del Código Penal Federal no condena penal ni directamente la discriminación ni la propaganda y a los grupos que se basan 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.

- Existe una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio porque la discriminación o incitación a la discriminación como verbo rector es diferente a negar un servicio o prestación, un derecho laboral o restringir el derecho a la educación.
- Tampoco, sanciona por ley la “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 a tal efecto, contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;”
- En los términos en que está redactada la Convención, no admite un punto medio, en otras palabras, existe el delito o no, ya que no se puede decir que la existencia de una legislación relacionada con el tema salve la omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio, pues exige que se tipifique un delito que expresamente refiera a las conductas a las que alude la Convención, ya que si bien la legislación penal alude a la discriminación, no la pune en cuanto tal.
- Por su parte, los numerales 9, con relación al 43, 70, 83 y 83 Bis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación no

establecen un acto punible, ni que las actividades destacadas en esos artículos constituyan un delito penado por la ley; pues no presuponen un proceso penal.

- En este sentido, la omisión legislativa absoluta y de ejercicio obligatorio está demostrada pues ha excedido un plazo razonable para exigir el cumplimiento de la obligación pactada a nivel internacional.
- Convicción a la que se arriba al advertir que los estados pactantes tenían un año para informar al respecto; de ahí que deba tenerse por probada la omisión legislativa absoluta y de ejercicio obligatorio contenida en el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- **De modo que el Estado Mexicano tenía como fecha límite el veintidós de marzo de mil novecientos setenta y seis, para informar sobre las medidas legislativas adoptadas y que sirvieran para hacer efectivas las disposiciones de la Convención.**

En consecuencia, derivado de dicha Ejecutoria de Amparo Una vez que las autoridades responsables deberán:

1. Ajustarse 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, iniciar el procedimiento legislativo tendente a declarar como delito penado por la ley dichas conductas e incorporarlo al Código Penal Federal en el término de un año, ello de manera analógica a lo establecido en el artículo 9 de la citada Convención, lo cual se considera un plazo razonable.
2. En el entendido que las autoridades responsables son absolutamente soberanas por lo que respecta a la redacción del tipo penal y la previsión de las penas a aplicar para el delito que se incorpore al marco legal sustantivo nacional.

Los argumentos anteriores vertidos en la resolución del Juzgado de Distrito fueron impugnados, por lo que el 30 de agosto de 2018, el Tribunal Colegiado en su sentencia sostuvo 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”*.. además aduce que: *“se ajusta a derecho que en la sentencia recurrida se tuviera por existente la*

omisión de la autoridad responsable recurrente, y del Congreso de la Unión, frente a la obligación que deriva del artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”.

Finalmente, en la Sentencia del Tribunal Colegiado, **se reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del estudio y pronunciamiento sobre el fondo de la omisión legislativa** que deriva del mandato contenido en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en dicha resolución, la Suprema Corte **CONFIRMÓ** la resolución del Tribunal Colegiado, en consecuencia, amparó y protegió a ASOCIACIÓN ZAFIRO, PRO DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL, en contra de las autoridades responsables por la omisión legislativa reclamada.

➤ **OBJETO DE LA INICIATIVA**

Atender la resolución del amparo en revisión 805/2018, derivado del amparo 634/2017, en dónde diversas autoridades del Estado Mexicano, entre ellas, la Cámara de Senadores fueron condenadas a subsanar la omisión legislativa de contemplar en la legislación penal federal, las conductas a que alude el artículo 4°, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de

Discriminación Racial, por contravenir los artículos 1°, párrafos primero y tercero, así como el diverso 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 9°, párrafo primero.

Para mayor claridad se presenta el siguiente cuadro comparativo con las modificaciones pretendidas:

CÓDIGO PENAL FEDERAL

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
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	Artículo 149 Ter. ...

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; e III. Niegue o restrinja derechos educativos. Sin correlativo Sin correlativo	... 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; ... IV. Difunda 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; V. Participe en organizaciones así
--	--

Sin correlativo 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	que promuevan la discriminación racial e inciten a ella; o VI. Participe en actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella.
---	---

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 querella.	

En virtud de lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta Comisión Permanente, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR MEDIO DEL CUAL, SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 149 TER Y SE ADICIONAN LAS FRACCIONES IV, V Y VI AL MISMO ARTÍCULO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Artículo 149 Ter. ...

...

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;

...

IV. Difunda 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;

V. Participe en organizaciones así que promuevan la discriminación racial e inciten a ella; o

VI. Participe en actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella.

...

...

...

...

...

TRANSITORIOS

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



SEN. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA