

**SENADORA MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA
CÁMARA DE SENADORES DEL
HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.**

PRESENTE.

Nadia Navarro Acevedo, Senadora de la República de la LXIV Legislatura, del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, fracción I, 164, numeral 1, 169 y 172 del Reglamento del Senado de la República someto a consideración de esta Soberanía, la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, ADICIONANDO UN TÍTULO DECIMO BIS, DENOMINADO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, CON UN CAPÍTULO ÚNICO DENOMINADO DELITOS COMETIDOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

No deja de resultar asombroso el hecho de que México sea un país tan peligroso para el periodismo a nivel mundial,¹ es el país *en paz* más peligroso para los periodistas. Tan sólo, en los primeros ocho meses del año en curso, en nuestro país ya suman 10 comunicadores asesinados, los cuatro últimos asesinados en cuatro días, entre el 30 de julio y el 26 de agosto.²

¹Lauría, Carlos y O'Connor Mike. A Nation in Crisis, Silence or Death in Mexico's Press, Committee to Protect Journalists, 8 de septiembre de 2010. <http://www.cpj.org/reports/2010/09/silence-death-mexico-press-nationcrisis.php>

² Según la organización Artículo 19, sin embargo, la CNDH reporta 12 asesinatos para el mismo periodo según el portal CNN en español. Silva, Daniel. Matan a periodista en México y suman 12 los asesinados en 2019. 25 de agosto. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/08/25/mexico-periodistas-asesinados-2019-nevith-observatorio/>

Las cifras de muertes de periodistas han sido comparadas con aquellas de lugares donde se realizó una declaración de estado de guerra, como Afganistán. Las razones son diversas, entre ellas, el crecimiento desmedido de la violencia debido al crimen organizado y su combate mediante una estrategia de militarización promovida por el ejecutivo federal; la complicidad entre estructuras criminales y gubernamentales; las agresiones directas de actores estatales; la ausencia de garantías para proteger a las y los periodistas por parte de las autoridades y la impunidad de los delitos cometidos contra periodistas en los niveles estatal y federal.³

La ola de asesinatos que vive México desde hace más de una década ha dejado un rastro de violencia contra los periodistas: 3,594 agresiones y 95 asesinatos desde finales de 2006 hasta 2018, según el registro de la ONG *Artículo 19*. La tendencia no ha disminuido en los primeros meses de la nueva administración. Los asesinatos, 15 en apenas ocho meses, van camino de batir un récord desde que esa organización empezó a contarlos en el año 2000.⁴ El perfil de las víctimas se repite: informadores de medios locales que cubren *nota roja* y noticias de crímenes. A menudo provocan campañas de acoso y derribo en su contra, sobre todo cuando tocan temas de corrupción.⁵

México continúa enfrentando un contexto de graves violaciones a los derechos humanos, niveles críticos de violencia e índices altos de impunidad, en donde se entremezclan fallas en procedimientos entre autoridades y crímenes de grupos criminales.

Las democracias necesitan información y libertad de expresión para existir, en una democracia de gobierno representativo es precisamente la prensa la que va a generar y distribuir esta información. No sólo es necesaria esta informa

³ Artículo 19. Protocolo de la Impunidad en Delitos contra Periodistas, 25 de febrero de 2019. https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-InformeImpunidad_final_v3.pdf

⁴ Martín Cullerell, Jon. El desamparo de los periodistas amenazados en México: "Mi muerte tenía fecha", 12 de agosto de 2019. https://elpais.com/sociedad/2019/08/11/actualidad/1565520706_580649.html

⁵ *Íbid.*.

ción para la toma de decisiones electorales, sino también para la rendición de cuentas de los gobernantes y para el uso de la oposición que ellos mostrarán las acciones de incompetencia.⁶ Por otro lado, las democracias, idealmente, *deberían* garantizar las libertades políticas y sociales.

México es parte de dos grandes sistemas internacionales de protección de derechos humanos, el universal y el interamericano y, por tanto, los criterios en la materia son vinculantes para el Estado mexicano. Ambos sistemas establecen que, ante la comisión de hechos ilícitos contra periodistas, los Estados tienen la obligación de **prevenir, proteger, garantizar el acceso a la justicia y reparar el daño**. La garantía de acceso a la justicia entraña el deber de investigar, identificar a los responsables (materiales e intelectuales), llevarlos ante la autoridad judicial y, en el marco del debido proceso, que éstos sean sancionados.

En el sistema penal mexicano un delito no puede ponerse al conocimiento inmediato de un juez si no pasa primero el filtro del Ministerio Público, institución que detenta el cuasi monopolio de la acción penal.⁷ Entre sus principales funciones están las siguientes:

- 1) ejecutar las facultades y obligaciones que por ley y mandato constitucional se le otorgan y exigen;
- 2) aplicar con exactitud los protocolos, leyes o cualquier cuerpo normativo que señale conductas antijurídicas para determinar la actualización o no de un delito,
- 3) conocer y aplicar de manera eficiente los principios del derecho penal y sus herramientas técnico-jurídicas para analizar las conductas presuntamente antijurídicas y generar una teoría del caso, un plan de

⁶Manin, Przeworski, and Stokes. 1999. Elections and representation. In *Democracy, Accountability, and Representation*, ed. Przeworski, Stokes, and Manin. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

⁷ A partir de la reforma del Sistema de Seguridad y Justicia, mediante la cual se introdujo en México el Nuevo Sistema de Justicia Penal de corte acusatorio, oral y adversarial, se permite la llamada «acción penal por particulares» para ciertos delitos patrimoniales.

investigación, el análisis de contexto, así como la acreditación de los elementos del tipo penal y de la responsabilidad penal de quienes llevaron a cabo la conducta punible.⁸

Estas facultades y obligaciones de los agentes del Ministerio Público se derivan tanto de fuentes internacionales, establecidas en los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como de la fuente nacional, a través de los artículos 1, 21 y 102, Apartado «A» de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ende se propone a través de la presente iniciativa reformar el Código Penal Federal con la finalidad de establecer un capítulo especial para los delitos que se comenten en contra de la libertad de expresión, dotando a las víctimas u ofendidos de ejercitar la **acción penal privada** y con ello agilizar, transparentar y presentar las pruebas de investigación que se crean convenientes directamente con el Juez de Control, evitando con ello la inacción por parte del ministerio público y contribuyendo a la integración de la carpeta correspondiente.

Para este fin se establece un título decimo bis, denominándolo de la libertad de expresión, que contiene un capítulo único de los delitos cometidos contra la libertad de expresión, derogando los párrafos tercero y cuarto del artículo 51, todos del código penal federal.

Se considera que estas medidas visibilizarán la grave situación en la que se encuentran los periodistas y defensores de derechos humanos en el desempeño de su labor, además de dotar de herramientas jurídicas más eficaces a las víctimas u ofendidos de este tipo de delitos y contribuir al

⁸ Al respecto, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el diverso capítulo «V» del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece algunas de las obligaciones del Ministerio Público en la investigación de delitos.

esclarecimiento de los hechos, proporcionando los medios de prueba necesarios y salvaguardando su integridad, así como sus derechos.

Con la finalidad de exponer de forma clara las modificaciones a las que se ha hecho referencia en la presente iniciativa de ley, se inserta el cuadro comparativo siguiente:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 51.-(...) (...) Cuando se cometa un delito doloso en contra de algún periodista, persona o instalación con la intención de afectar, limitar o menoscabar el derecho a la información o las libertades de expresión o de imprenta, se aumentará hasta en un tercio la pena establecida para tal delito.</p> <p>En el caso anterior, se aumentará la pena hasta en una mitad cuando además el delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones o la víctima sea mujer y concurren razones de género en la comisión del delito, conforme a lo que establecen las leyes en la materia.</p>	<p>Artículo 51. – (...) (...) (SE DEROGA)</p> <p>(SE DEROGA)</p>
<p>Artículo 224 bis.–</p>	<p>TÍTULO DECIMO BIS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CAPÍTULO ÚNICO DELITOS COMETIDOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN</p> <p>Artículo 224 bis.-Se impondrá de cinco a ocho años de prisión a quien por sí o por interpósita</p>

<p>(SIN CORRELATIVO)</p>	<p>persona amenace a un periodista con causarle un daño que constituya un delito de homicidio, lesiones, abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad o desaparición forzada a él, a su familia, o a otras personas con las que esté íntimamente vinculado.</p> <p>En el caso de haberse realizado la amenaza exigiendo cualquier condición, aunque no sea ilícita y el responsable hubiera conseguido su propósito, se sancionará con prisión de cinco años a diez años. De no conseguirlo la pena será de cuatro años a ocho años de prisión.</p> <p>Se considera formulada la amenaza realizada por escrito, vía telefónica, oral o por cualquier medio de comunicación o reproducción o en nombre de entidades o grupos reales o supuestos.</p> <p>La pena de prisión prevista en este artículo se impondrá con independencia de la sanción que se imponga por cualquier otro delito.</p> <p>El delito previsto en este artículo se perseguirá por querrela</p>
<p>Artículo 224 ter. –</p> <p>(SIN CORRELATIVO)</p>	<p>Artículo 224 ter.-Se aumentará en una mitad la pena de prisión impuesta en el caso de la comisión de los delitos de lesiones, homicidio, abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad o desaparición forzada de personas cuando la víctima sea un periodista, un miembro de su familia o alguna persona con la que esté íntimamente vinculado.</p>
<p>Artículo 224 quáter. –</p> <p>(SIN CORRELATIVO)</p>	<p>Artículo 224 quáter.-Se aplicará de cinco a diez años de prisión a quien por sí o por interpósita persona realice actos u omisiones diversos a los previstos para los delitos señalados en el artículo anterior, que se dirijan a una persona o instalación encaminados a</p>

	<p>inhibir o menoscabar el libre ejercicio de la libertad de expresión o de imprenta.</p> <p>Igual pena se aplicará al servidor público que por sí o por interpósita persona realice actos u omisiones con el objeto de desviar, obstaculizar o impedir la investigación de un posible hecho delictivo o la práctica de una diligencia administrativa o judicial.</p>
<p>Artículo 224 quinquies. –</p> <p>(SIN CORRELATIVO)</p>	<p>Artículo 224 quinquies.-Cuando cualquiera de los delitos a que se refiere este Capítulo sea cometido por un servidor público en ejercicio o con motivo de sus funciones se aumentará hasta en una mitad la pena de prisión. Igualmente se aumentará la pena hasta en una mitad cuando además del delito cometido la víctima sea mujer y concurren razones de género en la comisión de delito conforme a lo que establezcan las leyes en la materia.</p> <p>Además de las penas señaladas para el delito respectivo se le impondrá al responsable destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de diez a veinte años para desempeñar otro.</p>
<p>Artículo 224 sexsies. –</p> <p>(SIN CORRELATIVO)</p>	<p>Artículo 224 sexsies.-Se aplicará prisión de uno a tres años al servidor público que por sí o por interpósita persona, sin fundamento alguno realice declaraciones públicas dirigidas a estigmatizar o sugerir que un periodista al ejercer su actividad actúa de manera indebida o ilegal.</p>
<p>Artículo 224 septies. –</p> <p>(SIN CORRELATIVO)</p>	<p>Artículo 224 septies.-En todos aquellos casos en que se dicte sentencia condenatoria por algún o algunos de los delitos previstos en este Capítulo, el juzgador ordenará su publicación a costa del Estado en términos de lo previsto por</p>

	los artículos 24 punto 14, 47 y 48 de este Código, cuando hubiera causado ejecutoria.
--	---

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa:

DECRETO

Que deroga los párrafos tercero y cuarto del artículo 51 y adiciona un título decimo bis, denominado de la libertad de expresión, con un capítulo único denominado delitos cometidos contra la libertad de expresión, del Código Penal Federal.

ARTÍCULO ÚNICO. Se derogan los párrafos tercero y cuarto del **artículo 51** y se adiciona un título decimo bis, denominado de la libertad de expresión, con un capítulo único denominado delitos cometidos contra la libertad de expresión, mismo que contiene los artículos **Artículo 224 bis, Artículo 224 ter, Artículo 224 quáter, Artículo 224 quinquies, Artículo 224 sexsies, septies** del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 224 bis. Se impondrá de cinco a ocho años de prisión a quien por sí o por interpósita persona amenace a un periodista con causarle un daño que constituya un delito de homicidio, lesiones, abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad o desaparición forzada a él, a su familia, o a otras personas con las que esté íntimamente vinculado.

En el caso de haberse realizado la amenaza exigiendo cualquier condición, aunque no sea ilícita y el responsable hubiera conseguido su propósito, se sancionará con prisión de cinco años a diez años. De no conseguirlo la pena será de cuatro años a ocho años de prisión.

Se considera formulada la amenaza realizada por escrito, vía telefónica, oral o por cualquier medio de comunicación o reproducción o en nombre de entidades o grupos reales o supuestos.

La pena de prisión prevista en este artículo se impondrá con independencia de la sanción que se imponga por cualquier otro delito.

El delito previsto en este artículo se perseguirá por querrela.⁹

Para efectos de este Capítulo se entiende como periodista o comunicador social la persona física cuyo trabajo consista en buscar, recabar, generar, procesar, recibir, editar, comentar, opinar, difundir, impartir, publicar, o proveer información a través de cualquier medio de difusión o comunicación impreso, radio eléctrico, digital o de imagen.

Artículo 224ter. Se aumentará en una mitad la pena de prisión impuesta en el caso de la comisión de los delitos de lesiones, homicidio, abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad o desaparición forzada de personas cuando la víctima sea un periodista, un miembro de su familia o alguna persona con la que esté íntimamente vinculado.

Artículo 224quáter. Se aplicará de cinco a diez años de prisión a quien por sí o por interpósita persona realice actos u omisiones diversos a los previstos para los delitos señalados en el artículo anterior, que se dirijan a una persona o instalación encaminados a inhibir o menoscabar el libre ejercicio de la libertad de expresión o de imprenta.

Igual pena se aplicará al servidor público que por sí o por interpósita persona realice actos u omisiones con el objeto de desviar, obstaculizar o impedir la

⁹Con esto provocaríamos que la acción penal se volviera una “acción penal de particulares” en términos del CNPP dotando al periodista de un arma muy poderosa frente al juez de control prescindiendo del ministerio público.

Código Nacional de procedimientos Penales

Artículo 428. Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares

La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal **únicamente en los delitos perseguibles por querrela**, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión. La víctima u ofendido podrá acudir directamente ante el Juez de control, ejerciendo acción penal por particulares en caso que cuente con datos que permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. En tal caso deberá aportar para ello los datos de prueba que sustenten su acción, sin necesidad de acudir al Ministerio Público.

investigación de un posible hecho delictivo o la práctica de una diligencia administrativa o judicial.

Artículo 224 quinquies. Cuando cualquiera de los delitos a que se refiere este Capítulo sea cometido por un servidor público en ejercicio o con motivo de sus funciones se aumentará hasta en una mitad la pena de prisión. Igualmente se aumentará la pena hasta en una mitad cuando además del delito cometido la víctima sea mujer y concurren razones de género en la comisión de delito conforme a lo que establezcan las leyes en la materia.

Además de las penas señaladas para el delito respectivo se le impondrá al responsable destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de diez a veinte años para desempeñar otro.

Artículo 224 sexies. Se aplicará prisión de uno a tres años al servidor público que por sí o por interpósita persona, sin fundamento alguno realice declaraciones públicas dirigidas a estigmatizar o sugerir que un periodista al ejercer su actividad actúa de manera indebida o ilegal.

Artículo 227septies. En todos aquellos casos en que se dicte sentencia condenatoria por algún o algunos de los delitos previstos en este Capítulo, el juzgador ordenará su publicación a costa del Estado en términos de lo previsto por los artículos 24 punto 14, 47 y 48 de este Código, cuando hubiera causado ejecutoria.

Artículo 51.-(...)

(...)

(se deroga)

(se deroga)

TRANSITORIO

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

ATENTAMENTE.