

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y DE LAS LEYES GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, Y FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN, EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DEL DISCURSO DE ODO, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA DÁVILA FERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Adriana Dávila Fernández, diputada de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1; 77 numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

“El mundo es testigo de un aumento alarmante en el odio y el discurso xenófobo. Los gobiernos de todo el mundo deben hacer mucho más para proteger a los grupos vulnerables y castigar a los autores. La impunidad se ha convertido en la norma para lo que son crímenes aberrantes y esta es una situación muy alarmante”, afirmaban en un mensaje con motivo del Día Internacional contra la Discriminación Racial, el 17 de marzo de 2016, el relator especial de la ONU sobre racismo, Mutuma Ruteere, el presidente del Grupo de Trabajo de Expertos sobre las personas de ascendencia africana, Mireille Fanon Mendes-France, y el presidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, José Francisco Cali Tzay.¹ Y es que la preocupación por la extensión de movimientos que predicán la intolerancia en nuestras sociedades y que pretenden minar nuestras bases democráticas de convivencia exige respuestas políticas, sociales y también jurídicas. Ahora bien, precisamente estas últimas obligan a abrir una reflexión sobre los límites a la libertad de expresión ante este tipo de discursos discriminatorios. Nos sitúan ante la paradoja de la tolerancia que planteara Karl Popper: ¿Hasta dónde tolerar a los intolerantes? ¿Hasta dónde reconocer libertad a los enemigos de la libertad?²

El discurso de odio pretende intimidar, degradar, promover prejuicios o incitar a la violencia contra individuos por motivos de su pertenencia a una raza, género, edad, colectivo étnico, nacionalidad, religión, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, lengua, opiniones políticas o morales, estatus socioeconómico, ocupación o apariencia, capacidad mental y cualquier otro elemento de consideración.³

Si bien no existe una definición jurídica internacional del discurso de odio y la descripción de lo que constituye “odio” resulta polémica y controvertida, las Naciones Unidas consideran que discurso de odio es cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación con una persona o un grupo sobre la base de quiénes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad. En muchos casos, el discurso de odio tiene raíces en la intolerancia y el odio, o los genera y, en ciertos contextos, puede ser degradante y divisivo.⁴

Hoy en día, los medios de comunicación y las redes sociales, así como los medios de contactos sociales y otras formas de comunicación como plataformas digitales, han sido utilizados para promover la intolerancia. Los movimientos sociales hoy en día de ricos y pobres, del pueblo bueno contra los neoliberales y el pasado, así como las expresiones usadas para definir a quienes piensan diferente como “adversarios” están avanzando, y el discurso público se está convirtiendo en un arma para cosechar ganancias políticas con una retórica incendiaria que estigmatiza a las minorías, la oposición a una corriente política e ideológica, a las mujeres y todos aquellos etiquetados como “los otros”.

No se trata de un fenómeno aislado, ni de las expresiones de unos cuantos individuos al margen de la sociedad. El odio se está generalizando, tanto en las democracias liberales como en los sistemas autoritarios y, con cada ley o normativa que no se cumple al amparo de justificar las diferencias individuales, se debilitan los pilares de nuestra común humanidad.

El discurso de odio constituye una amenaza para los valores democráticos, la estabilidad social y la paz, y las Naciones Unidas deben hacerle frente en todo momento por una cuestión de principios. El silencio puede ser una señal de indiferencia al fanatismo y la intolerancia, incluso en los momentos en que la situación se agrava y las personas vulnerables se convierten en víctimas.⁵

Poner coto al discurso de odio también resulta crucial para impulsar el progreso en toda la agenda de las Naciones Unidas, dado que contribuye a prevenir los conflictos armados, los crímenes atroces y el terrorismo, poner fin a la violencia contra la mujer y otras violaciones graves de los derechos humanos, y promover sociedades pacíficas, inclusivas y justas.⁶

Hacer frente al discurso de odio no significa limitar la libertad de expresión ni prohibir su ejercicio, sino impedir que este tipo de discurso degeneren en algo más peligroso, como la incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia, que están prohibidas por el derecho internacional.⁷

La política pública contra el discurso de odio debe fijarse como un horizonte normativo para la creación de una cultura de paz, respeto mutuo, respeto y valoración positiva de las diferencias, en cuyo contexto las autoridades, los medios de comunicación y la sociedad civil deben desalentar y someter a revisión crítica las expresiones que incitan al odio.

Existen múltiples instrumentos internacionales que recogen la preocupación actual sobre la incitación al odio y la discriminación. En principio, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio reconoce que éste es un delito de derecho internacional que entraña la responsabilidad nacional e internacional de los particulares y los estados. Según el artículo 3o. de la Convención, serán castigados los siguientes actos:

- a) El genocidio.
- b) La asociación para cometer genocidio.
- c) La instigación directa y pública a cometer genocidio.
- d) La tentativa de genocidio, y
- e) La complicidad en el genocidio.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe “toda propaganda en favor de la guerra” y “toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”.

A su vez, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en su artículo 4o. obliga a los estados a condenar:

“...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 (a comprometerse) a tomar

medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación”.

En su recomendación general número 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.

En el ámbito europeo, se ha definido el discurso de odio como el: “...fomento, promoción o instigación (...) del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones por razones de “raza”, color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual y otras características o condición personales.”⁸

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”.

Por ello, resulta evidente que el “discurso de odio” y la legislación que sancione y prohíba esta conducta, buscan proteger a personas que cuentan con características propias de categorías o grupos que históricamente han sido discriminados, marginalizados o desaventajados respecto de otros o de una mayoría en un país o región.

Si bien, el quinto párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales a los que México está suscrito que reconocen derechos humanos, que prohíbe toda discriminación motivada en: 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, por su parte, el artículo 149 Ter del Código Penal Federal va más allá de lo establecido en la Constitución al incluir: raza, color de piel, lengua, origen nacional o social, condición económica, embarazo, opiniones políticas; todas admisibles bajo la fórmula “cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Desde esta lógica, la tarea del Estado en el sentido de inhibir el discurso de odio o discriminatorio debe avanzar hacia la generación de un debate donde participen diversos actores y grupos sociales, además de generar políticas públicas que promuevan la representación y acceso de grupos históricamente marginados en los medios de comunicación y plataformas de información.

Por lo expuesto y fundado presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa que reforma y adiciona el Código Penal Federal, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación con proyecto de

Decreto

Primero. Se reforma y adiciona el artículo 149 Ter del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

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. a III. ...

IV. Cuando servidores públicos, funcionarios partidistas o personajes públicos en cualquier medio, realicen todas las formas o expresiones que difundan ideas que promuevan, fomenten, justifiquen o inciten al discurso de odio.

...

...

...

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

Segundo. Se reforman y adicionan los artículos 7, 15, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, **respeto**, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. a XIII. ...

XIV. Abstenerse de efectuar actos o realizar todas las formas de expresiones por cualquier medio, que promuevan, fomenten, justifiquen o inciten al discurso de odio, incluida la intolerancia y hostilidad en las expresiones que realicen los servidores públicos.

Artículo 15. Para prevenir la comisión de faltas administrativas, **acciones que inciten al odio** y hechos de corrupción, las Secretarías y los Órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Tercero. Se reforma y adiciona un numeral al artículo 20, recorriéndose en su orden los subsecuentes a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, para quedar como sigue:

Artículo 20. Son atribuciones del Consejo:

I. a XLIX. ...

L. Diseñar, promover e implementar campañas de difusión, para prevenir, averiguar y eliminar el discurso de odio en todas sus expresiones y por todos los medios, en el Sector Público, Privado y de las organizaciones de la sociedad civil.

Transitorios

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

Segundo. El gobierno federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en un plazo no mayor a los 180 días, actualizará los reglamentos y emitirá los lineamientos y políticas públicas aplicables en la administración pública federal, a fin de prevenir y erradicar los actos y expresiones de odio en el servicio público.

Notas

1 Europa Press, “A 15 años de Durban se han hecho muy pocos progresos contra el racismo”, 21/03/2016, accesible en: <http://www.europapress.es/otr-press/cronicas/noticia-15-anos-durban-hecho-muy-pocos-progresos-contra-racismo-20160321140312.html>

2 K. Popper, La sociedad abierta y sus enemigos, Paidós, Barcelona-Buenos Aires, 2006.

3 United Thematic Leaflet, Comprender y luchar contra discurso del odio, http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/HateSpeechLeaflet_E.pdf

4 *La estrategia y plan de acción de las naciones unidas para la lucha contra el discurso de odio* https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-andmobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf

5 *La estrategia y plan de acción de las naciones unidas para la lucha contra el discurso de odio.* https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf

6 *Ibídem*

7 *Ibídem*

8 Recomendación número 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa (2015). <https://ajuntament.barcelona.cat/bcnvsodi/es/que-es-el-discurso-de-odio/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2021.

Diputada Adriana Dávila Fernández (rúbrica)