



Gaceta Parlamentaria

Año XXIV

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 10 de diciembre de 2020

Número 5670-VI

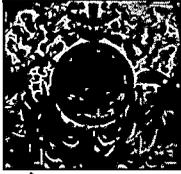
CONTENIDO

Dictámenes para declaratoria de publicidad

De la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, para tipificar como delito el odio racial

Anexo VI

Jueves 10 de diciembre



*29 Integrantes
15 firmas a
las 300.*

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA TIPIFICAR COMO DELITO EL ODIO RACIAL.

HONORABLE ASAMBLEA:

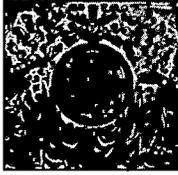
A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le fueron turnadas diversas iniciativas con Proyecto de Decreto, señaladas en el apartado de "Antecedentes", por las que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, para tipificar como delito el odio racial.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1 fracción II; 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; y 158, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás aplicables, los integrantes de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el Dictamen formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

La metodología del presente dictamen atiende al orden de las fases que enseguida se detallan:

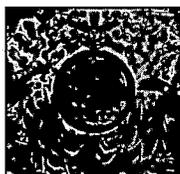
- I. En el primer apartado, denominado "**ANTECEDENTES**", se narran las etapas que ha seguido el proceso legislativo; desde la fecha en que fue presentada la iniciativa hasta su turno a la Comisión para su análisis, estudio y dictaminación.
- II. En el segundo apartado, denominado "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**", se presentan los argumentos contenidos en la exposición de motivos de la iniciativa y el planteamiento del problema. Además, se agrega un cuadro comparativo del texto vigente con la modificación normativa propuesta.
- III. En el tercer apartado, denominado "**CONSIDERACIONES**", se realiza un análisis de la constitucionalidad y convencionalidad de la propuesta; se



estudian los argumentos planteados y la viabilidad jurídica de la modificación normativa, y se establecen los argumentos de la Comisión que sustentan el sentido y alcance del dictamen.

I. ANTECEDENTES

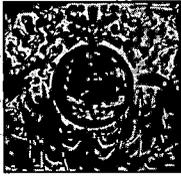
1. Con fecha 18 de febrero de 2020, Diputadas y Diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.
2. En sesión ordinaria de la misma fecha, bajo el número de expediente 5749 la Mesa Directiva turnó la iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y elaboración de dictamen correspondiente.
3. Con fecha 31 de marzo de 2020, el Diputado Ricardo de la Peña Marshall del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan los artículos 149 Quáter y 149 Quintus al Código Penal Federal.
4. En la misma fecha, la iniciativa de mérito fue publicada en la Gaceta número 5490-VI, y la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la turnó a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.
5. Con fecha 07 de abril de 2020, la Diputada Dulce María Sauri Riancho y el Diputado René Juárez Cisneros del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 149 Ter del Código Penal Federal, en materia de discriminación racial.
6. En la misma fecha, la iniciativa de mérito fue publicada en la Gaceta número 5494-III, y la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la turnó a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.
7. Con fecha 17 de junio de 2020, la Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro del Grupo Parlamentario de Morena, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al artículo 149 Ter del Código Penal Federal.



8. En la misma fecha, la iniciativa de mérito fue publicada en la Gaceta Parlamentaria número LXIV/2SR-20/109014, y la Mesa Directiva de la Comisión Permanente la turnó a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados para su análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.
9. Con fecha 12 de agosto de 2020, la Diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el Código Penal Federal.
10. En la misma fecha, la iniciativa de mérito fue publicada en la Gaceta Parlamentaria número LXIV/2SR-43/110970, y la Mesa Directiva de la Comisión Permanente la turnó a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados para su análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.
11. Con fecha 15 de septiembre de 2020, la Diputada Ana Laura Bernal Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.
12. En la misma fecha, la iniciativa de mérito fue publicada en la Gaceta número 5609-II, y la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la turnó a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.
13. Con fecha 18 de noviembre de 2020, el Diputado Marco Antonio Medina Pérez, del Grupo Parlamentario de Morena, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.
14. En la misma fecha, la iniciativa de mérito fue publicada en la Gaceta número 5609-II, y la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la turnó a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

1. **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un artículo 149 Quáter al Código Penal Federal, presentada por Diputadas y Diputados Integrantes del Partido de la Revolución Democrática.**



Los promoventes señalan que la Reforma Constitucional de 2011 en materia de derechos humanos modificó profundamente el sistema de promoción y protección de los derechos humanos en México, y también otorgó un nuevo marco de referencia para la participación efectiva de México en los foros internacionales de derechos humanos. Producto de ello, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, a propuesta del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el amparo en revisión 805/2018, asunto derivado de un juicio de amparo, en la que señaló como autoridades responsables al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal y como acto reclamado: la omisión legislativa consistente en dar cumplimiento al artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de la que el Estado mexicano es parte, y por ende, prohibir las organizaciones, las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad que promueva la discriminación racial e incite a ella, denominadas como discursos de odio.

Bajo esa misma tesitura señalaron que el juez de amparo al atender las conductas previstas en el artículo 149 Ter del Código Penal Federal, señaló que no obstante el elemento subjetivo del delito es amplio, pues en relación al dolo específico, 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: 1) negativa de servicios o prestaciones, 2) negativa o restricción de derechos laborales o limitación de servicios de salud; o 3) negativa de derechos educativos, señalando que el marco normativo federal es insuficiente para tener por cumplidas las obligaciones internacionalmente establecidas.

Para ilustrar mejor la propuesta legislativa se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
Sin correlativo	Artículo 149 Quáter. Comete el delito de violencia en razón de odio racial, la persona que incite, financie o difunda ideas que atenten contra la dignidad humana o anulen o



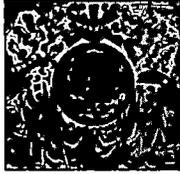
menoscaben el ejercicio de los derechos humanos de persona o grupo de personas, por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico.

Para efectos del presente artículo, se considera:

- I. Incitación: al que estimule o motive a la violencia o persecución de personas o grupos de personas.**
- II. Financiamiento: Al que dote de recursos financieros o materiales, en efectivo o en especie, o crédito a una empresa, organización o individuo, con el fin de realizar los actos a que se refiere el presente artículo.**
- III. Difusión: al que divulgue, promueva o justifique ideas basadas en superioridad u odio racial.**

A quien cometa el delito de violencia en razón de odio racial se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión y hasta mil días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otras conductas delictivas.

Si quien comete el delito de violencia en razón de odio racial fuese servidor público, se le incrementará la pena hasta en una mitad y además

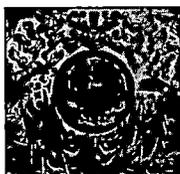


se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

2. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan los artículos 149 Quáter y 149 Quintus al Código Penal Federal, presentada por el Diputado Ricardo de la Peña Marshall.

El promoventé refiere que la ONU establece que, "La discriminación racial y étnica ocurre a diario a la vez que impide el progreso de millones de personas en todo el mundo. El racismo y la intolerancia destruyen vidas y comunidades por medio de sus diversas manifestaciones, desde privar a las personas de los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, hasta propiciar el odio étnico que puede conducir al genocidio. La lucha contra el racismo es una prioridad para la comunidad internacional y es parte esencial de la labor de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Además, hace énfasis que A pesar del principio de igualdad entre los seres humanos, aún existe el racismo, el cual consiste en el odio, rechazo o exclusión de una persona por su raza, color de piel, origen étnico o su lengua, que le impide el goce de sus derechos humanos. Es originado por un sentimiento irracional de superioridad de una persona sobre otra.

La prohibición de la discriminación racial ha quedado consagrada en todos los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos. Esos instrumentos imponen a los Estados obligaciones y tareas destinadas a erradicar la discriminación en las esferas pública y privada. El principio de igualdad exige también a los Estados que adopten medidas especiales para eliminar las condiciones que causan o propician la perpetuación de la discriminación racial. Por ello, argumenta el promovente que, Para combatir el racismo y la discriminación racial, la Organización de Naciones Unidas adoptó en 1965 la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y estableció el día 21 de marzo como Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial. La Convención fue firmada por México el 1 de noviembre de 1966 y ratificada el 20 de febrero de 1975. Su entrada en vigor a nivel internacional tuvo lugar el 4 de enero de 1969.

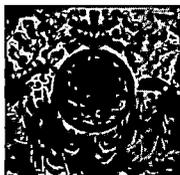


Por otro lado, en el ámbito local hace referencia de que La discriminación racial en México es frecuentemente asociada únicamente con discriminación en contra de personas indígenas; sin embargo, aun cuando las incluye, esta categoría involucra también a personas y grupos de personas cuyos rasgos son relacionados con otras razas u orígenes étnicos. Probablemente el ejemplo más claro de lo anterior, aunque no el único, es el de la población afrodescendiente en México que, fundamentalmente por falta de información, se encuentra en un estado de invisibilidad que facilita la violación del derecho a la no discriminación y al principio de igualdad que sustenta la democracia y la cohesión social. De ahí que, en sesión de 30 de enero de 2019, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, a propuesta del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el amparo en revisión 805/2018 la Primera Sala consideró que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aun cuando prohíbe los actos generalmente conocidos como discurso de odio, únicamente confiere al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la facultad para imponer medidas administrativas y de reparación -una vez tramitado el procedimiento de queja- y sujeta a los servidores públicos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

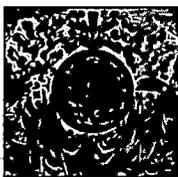
Conforme a lo expuesto, la presente iniciativa tiene por objeto contribuir a la erradicación del racismo, el discurso de odio y los crímenes de odio, a fin de 9 construir una sociedad más justa, inclusiva y pacífica, que reconozcan la pluralidad y la valía de la diversidad, así como dar cumplimiento a la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, para tal efecto se propone adicionar los artículos 149 Quáter y 149 Quintus al Código Penal Federal.

Para ilustrar mejor la propuesta legislativa se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
Sin correlativo.	Artículo 149 Quáter. - 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 unidades de medida de actualización al que difunda ideas basadas en la



	<p>superioridad racial o en el odio racial.</p> <p>La misma pena se impondrá a quien incite a la discriminación racial o incite a cometer actos de violencia contra cualquier raza o grupo de personas de otro color de piel, origen o pertenencia étnica o nacional, raza, lengua o de cualquier otra índole que atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas.</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>Se incrementará la pena en una mitad cuando el delito previsto en este artículo lo cometan servidores públicos.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela.</p>
<p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 149 Quintus.- Se impondrá la misma pena señalada en el artículo 149 quáter de este Código, sin perjuicio de las penas que corresponden por los demás delitos que resulten, al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de</p>



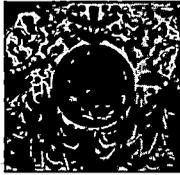
	cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en el artículo 149 quáter.
--	---

3. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 149 Ter del Código Penal Federal, presentada por la Diputada Dulce María Sauri Riancho y el Diputado René Juárez Cisneros.

Los promoventes señalan que la propuesta de reforma al artículo 149 Ter del Código Penal Federal para tipificar el delito de discriminación racial tiene la intención de dar cumplimiento a la sentencia emitida por el Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México, quien mandató al Congreso de la Unión adecuar el marco normativo 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 cuya fecha límite vence el próximo 2 de agosto de 2020.

Bajo este argumento, los promoventes fueron enfáticos en que las declaraciones, pactos y convenciones que se han ido elaborando desde la creación de las Naciones Unidas, los Estados han aceptado que todos los miembros de la familia humana tienen derechos iguales e inalienables y se han comprometido a defender y garantizar esos derechos. Por ello, la discriminación por razón de raza se ha convertido en una preocupación internacional, la Asamblea General de la ONU en 1963 aprobó la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial la cual estableció cuatro aspectos principales:

- Cualquier doctrina que mantenga la diferenciación o superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, injusta y peligrosa para la



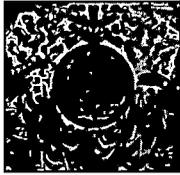
sociedad y no hay ningún fundamento para defenderla ni en la teoría ni en la práctica.

- La discriminación racial y las políticas públicas basadas en el odio racial violan los derechos humanos y ponen en peligro las relaciones entre los pueblos, la cooperación entre las naciones, la paz y la seguridad internacionales.
- El perjuicio causado por actos discriminatorios, fundados en la raza, revierten no sólo sobre quienes son objeto de ella sino también sobre quienes los practican.
- Uno de los objetivos fundamentales de la ONU es la consecución de una sociedad universal libre de todas las formas de segregación y discriminación raciales que son factores de odio y división.

Como consecuencia de lo anterior, la Asamblea General de Naciones Unidas proporcionó a la comunidad mundial un instrumento jurídico al aprobar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la que se establecieron las medidas que los Estados acuerdan adoptar para eliminar la discriminación racial.

Ahora bien, como se ha expresado en la exposición de motivos de las iniciativas que anteceden, coinciden en que el motivo de la presente propuesta deriva que el 27 de abril del 2018, el Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal al resolver el amparo 634/2027, otorgó a la Asociación Zafiro, Pro Derechos Humanos, la protección de la justicia como consecuencia de una omisión legislativa por parte del Presidente de la República y del Congreso de la Unión, al no haber tipificado como delito las conductas señaladas en la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Dichas convención, ratificada por el Estado Mexicano el 20 de marzo de 1975, se convierte en pieza clave para efecto de establecer la responsabilidad del Estado Mexicano para establecer en su marco jurídico la sanción de aquellas conductas que promuevan la discriminación racial e inciten a ella.

En este sentido, los promoventes señalaron que si bien, el Código Penal Federal en su artículo 149 ter tipifica como delito la discriminación, debe considerarse que la Convención antes citada obliga a tipificar explícitamente la relacionada con la discriminación en razón de raza. En consecuencia la sentencia emitida por el Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México causó



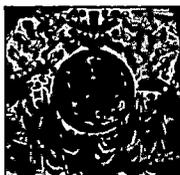
ejecutoria, mandando al Congreso de la Unión para adecuar el marco normativo a lo pactado en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y, en consecuencia, iniciar el procedimiento legislativo tendente a su cumplimiento, el cual deberá culminar el próximo 2 de agosto de 2020.

Además, en la exposición de motivos se hace alusión al derecho comparado en el que mencionan que A nivel internacional, los casos de Alemania y Finlandia son probablemente los más avanzados en la materia. En ambos existe sanción penal por caso de discriminación y la temporalidad se puede extender hasta cinco años. Globalmente, se registran casos más radicales como el de Suiza o Suecia. La particularidad de estos países es que no mantienen un debate actual sobre los discursos políticos de odio, los espacios donde se pronuncia, o el constante amoldamiento a sus leyes penales.

Culminan haciendo referencia a la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, (ENADIS), 20.2 por ciento de la población de 18 años y más declaró haber sido discriminada en el último año por alguna característica o condición, personal, entre los motivos que destacan se encuentra el tono de piel y el origen étnico. 40.3 por ciento de la población indígena, por ejemplo, declaró que se le discriminó debido a su condición de persona indígena. Asimismo, 23.3 por ciento de la población de 18 años y más, señaló que le fueron negados sus derechos injustificadamente, tales como apoyos de programas sociales, atención médica o medicamentos.

Para ilustrar mejor la propuesta legislativa se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
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,	Artículo 149 Ter. ...



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. ...

Sin correlativo.

Se recorren los párrafos.

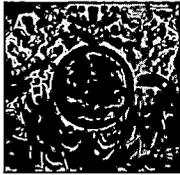
Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que tenga derecho se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión

I. a III. ...

IV. Difunda ideas basadas en la superioridad o en el odio racial; incite a la discriminación racial; cometa actos de violencia o incite a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico; participe en actividades organizadas de propaganda que promueva la discriminación racial, o apoye o financie dichas actividades.

Quienes participen en asociaciones u organizaciones civiles que promuevan la discriminación racial e inciten a ella se harán acreedores a las sanciones previstas en el primer párrafo del presente artículo.

...



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.

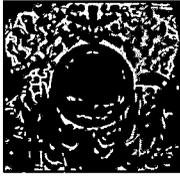
Cuando las conductas a que se refiere ...
este artículo sean cometidas por
persona con la que la víctima tenga una
relación de subordinación laboral, la
pena se incrementará en una mitad.

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. ...

**4. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan
diversas disposiciones del Código Penal Federal, presentada por la
Diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández.**

La promovente inicia referenciando a Laki de Smith y Mackie, pues ella define la discriminación como al comportamiento positivo o negativo de su autor, hacia un grupo social y sus miembros. Naturalmente la persona común cree que toda discriminación es negativa, sin embargo, la discriminación en contra de un grupo específico podría significar la discriminación positiva para otros. Más allá de la definición del concepto, es necesario comprender que la discriminación es un fenómeno social que lamentablemente encuentra lugar en las raíces más profundas de la idiosincrasia de nuestro país, no solo de una serie de grupo sociales determinados, sino en el conjunto total de la sociedad, hecho de forma sistemática y persistente a lo largo del tiempo: el nominativo estructural discriminatorio se reduce



en los resultados, ya que termina por denostar a grupos y comunidades puntuales sucesiva y repetidamente, e incluso, sometiendo las relaciones sociales a asimetrías de poder que generan beneficios y perjuicios para unos y otros.

Aunado a lo anterior, también se relata el instrumento internacional que ha servido de sustento en todas las iniciativas del presente proyecto, pues indica que, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se puede leer que: "...la expresión "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".

Luego entonces, uniéndose al tema de la Sentencia 805/2018 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los considerandos de la sentencia, se puede resumir lo más importante para provecho de la presente iniciativa, lo siguiente: - Existe acreditada una omisión legislativa por parte del Estado mexicano, de contemplar en la legislación penal federal, las conductas a que alude el artículo 4o., incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, por contravenir los artículos 1o., párrafos primero y tercero, así como el diverso 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 9o., párrafo primero. - Los incisos a) y b) del artículo 4o. de la citada convención requiere 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 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.

Tal como lo advierte la SCJN, la normatividad con la que actualmene se cuenta no es suficiente para dar cumplimiento a los incisos a) y b) de la Convención ya que no

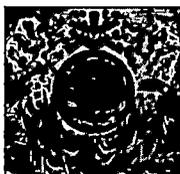


hay tipificación penal de los actos de difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, la incitación a la discriminación racial, los actos de violencia o la incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, ni la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.

Por el contrario, aun cuando el elemento subjetivo de las conductas sancionadas por el artículo 149 ter del Código Penal Federal es amplio, dado que el dolo específico puede darse al actuar por razón 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 cualquier otra que atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades; sin embargo, las conductas en las que se materializa se encuentran restringidas a tres supuestos: 1) la negativa de servicios o prestaciones, 2) la negativa o restricción de derechos laborales o la limitación de servicios de salud; o 3) la negativa de derechos educativos.

Para ilustrar mejor la propuesta legislativa se presenta el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
Capítulo Único Discriminación 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	Capítulo Único Discriminación y actos de odio, superioridad racial y su difusión Artículo 149 Ter. Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y entre doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa al que cometa actos de discriminación, entendiéndose por estos toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni

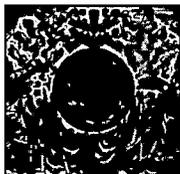


índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:

I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;

proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquiera de los derechos humanos y libertades reconocidos por las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados de los que es parte el Estado mexicano, y que a continuación se presentan ejemplos de carácter enunciativo más no restrictivos, tales como negar o restringir a una persona o grupo de personas un servicio o prestación a la que tenga derecho, negar o restringir derechos laborales, de salud o educativos a razón de embarazo o cualquier otra acción en perjuicio de los derechos humanos de la víctima, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos:

I. El origen étnico o nacional, el color de piel, raza, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales, preferencia sexual, género, misoginia antisemitismo o cualquier otro motivo o forma de intolerancia.



II. y III. ...

...
...
...
...
...

Sin correlativo

Sin correlativo

Sin correlativo

Sin correlativo

II. y III. ...

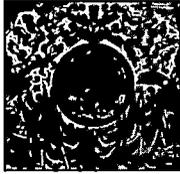
...
...
...
...
...

Artículo 149 Quáter. Se aplicará sanción de seis meses a dos años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y entre doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa a la persona u organización que, por acción u omisión:

I. Difunda en cualquier medio tales como periódicos, televisión, radio, redes sociales digitales, sitios de internet, propaganda física en cualquier lugar, y en cualquier otro medio público o privado, mediante una comunicación gráfica, escrita u oral ideas basadas en la superioridad u odio racial o en la discriminación;

II. Financie, asista, apoye o incite toda actividad relacionada con actividades de superioridad u odio racial o discriminación.

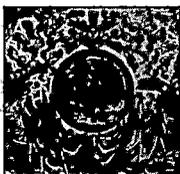
Se entenderá por superioridad u odio racial toda idea o actividad que por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquiera de los derechos humanos



<p>Sin correlativo</p>	<p>y libertades reconocidos por las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados de los que es parte el Estado mexicano a razón del origen étnico o nacional, el color de piel o la raza. Se entenderá por discriminación lo definido en el artículo 149 Ter.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 149 Quintus. Se aplicará sanción de seis meses a dos años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y de doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa a las personas que formen parten de organizaciones que financien, asistan, apoyen o inciten toda actividad relacionada con actividades de superioridad u odio racial o discriminación, entendiendo por estos conceptos lo definido en el Artículo 149 Ter y el Artículo 149 Quáter.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Se prohíbe la creación y existencia de organizaciones que promuevan la discriminación o la superioridad u odio racial.</p>

5. Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 149 Ter del Código Penal Federal, presentada por la Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro.

La iniciativa tiene por objeto sancionar el discurso de odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas. Para ello propone: estipular sanciones de uno a cuatro años de prisión o de hasta trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y



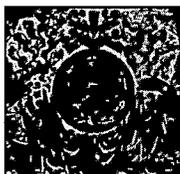
hasta trescientos sesenta días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia, orientación o identidad sexuales, edad, estado civil, origen nacional o social, situación de movilidad humana, condición migratoria, condición social 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:

1. Fomentar, promover o incitar al odio o discriminación o violencia contra personas o grupos de éstas;
2. Diseminar y hacer accesibles a terceras personas el acceso escritos o cualquier otra forma de material o soportes que por su contenido sean idóneos para fomentar, promover, o incitar directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo;
3. Publicar, negar o enaltecer los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, o enaltezca a sus autores, cuando se hubieran cometido contra un grupo o una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia al mismo, por motivos racistas, antisemitas, islamófobos, xenófobos, misóginos, homófobos o segregacionistas; y,
4. Lesionar la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos a que se refiere el punto anterior.

6. Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un artículo 149 Quáter al Código Penal Federal, presentada por la Diputada Ana Laura Bernal Camarena.

La iniciativa tiene por objeto sancionar el odio racial. Para ello propone:

1. Establecer que se aplicará la pena de dos a cuatro años de prisión o de 200 a 500 días de trabajo a favor de la comunidad y hasta 600 días multa al que participe, venda, distribuya o difunda ideas o escritos basados en la superioridad racial o el odio racial; así como, ejerza violencia o incitación a



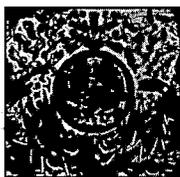
cometer actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro origen étnico o color, o asista a actividades racistas o las financie;

2. Estipular que la sanción se elevará al doble para quien ostente la titularidad de organización que promueva la discriminación racial e incite al odio, dicha asociación será declarada como ilegal;
3. Señalar que los servidores públicos que promuevan la discriminación racial se les aplicarán las penas en comento; y
4. Resaltar que dicho delito se perseguirá por querrela.

7. Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un artículo 149 Quáter al Código Penal Federal, presentada por el Diputado Marco Antonio Medina Pérez.

La iniciativa tiene por objeto castigar y sancionar las conductas que inciten al odio y la violencia. Para ello propone:

1. Aplicar una 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, sin perjuicio de las penas que corresponden a otros delitos que resulten, a quien públicamente:
 - a. Difunda ideas que inciten al odio, a la hostilidad, a la discriminación o a realizar actos de violencia por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, identidad de género, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, preferencia religiosa, opiniones políticas o de cualquier otra índole;
 - b. Asista o participe en organizaciones que promuevan ideas que inciten al odio, a la hostilidad, a la discriminación o a realizar actos de violencia por las razones anteriormente expuestas; y,
 - c. Realice apología, negación o trivialización de actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad; y,



2. Establecer que la pena se aumentará en un tercio más en su mínimo y máximo cuando el que cometa el ilícito sea:
- i) Sea un servidor público;
 - ii) Produzca, distribuya, almacene o venda cualquier clase de material o soporte, físico o digital, que en su contenido difunda ideas que inciten al odio, a la hostilidad, a la discriminación o a realizar actos de violencia por las razones anteriormente expuestas; y
 - iii) financie grupos u organizaciones que promuevan ideas que inciten al odio, a la hostilidad, a la discriminación o a realizar actos de violencia por las razones anteriormente expuestas.

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. COMPETENCIA

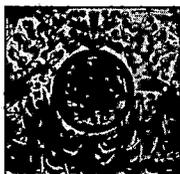
Esta Comisión de Justicia es competente para conocer y dictaminar estos asuntos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 39, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 80, numeral 1, fracción II y 157, numeral 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados.

SEGUNDA. FUNDAMENTO

De conformidad con el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación, así como las penas y sanciones que por ellos deban imponerse. En consecuencia, tiene facultad para legislar el contenido relativo a las Iniciativas de mérito.

TERCERA. JUSTIFICACIÓN

Esta Comisión coincide con el problema general planteado por las y los legisladores promoventes. En ese orden de ideas, resulta pertinente esbozar brevemente el contexto en el cual tienen origen las iniciativas planteadas.

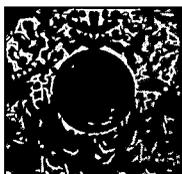


La reforma al artículo 1º constitucional llevada a cabo en junio de 2011 la cual establece que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia carta magna y en los tratados internacionales de los que el país sea parte. Consecuencia de ello es que la reforma constitucional obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Además, el texto Constitucional señala que la interpretación normativa en materia de derechos humanos se hará de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas.

Aunado a lo anterior, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 señala establece en su artículo 7 que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”. Además, el artículo 19 del citado instrumento señala que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar, recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Tal Declaración, al igual que los principios, lineamientos, estándares y recomendaciones no tienen poder vinculante, pero si fuerza moral y proporcionan guías prácticas para la conducta de los Estados.

Por otra parte, a lo que hace a las convenciones, estatutos y protocolos si tienen efecto vinculante para aquellos Estados que lo ratificaron. Pues, no fue hasta 1966, que por medio del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos los Estados se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, y a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados, pueda interponer un recurso efectivo.

En este contexto, como se ha venido señalando la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos constituye un congruente argumento para que nuestro país reconozca una mayor jerarquía y relevancia a los tratados internacionales sobre derechos humanos pues, nuestra Constitución en el artículo 1º. señala que “queda prohibida toda discriminación motivada por 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”. Además, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 9, fracciones XV y XXVII considera que es discriminación “promover el odio y la violencia a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación; así como incitar al odio, violencia, rechazo, burla, injuria, persecución o la exclusión”.

Lo anterior, pone de manifiesto que la construcción de normas internacionales es producto de la colaboración entre Estados que examinan los mecanismos más convenientes. Es así como, el Estado mexicano debe garantizar el trato igualitario y el respeto a todas las personas, idea que debe permear entre todos los mexicanos, evitando la difusión de ideas de odio, de humillación, de agresiones, de violencia, de rechazo, de marginación y de vulnerabilidad, tales circunstancias que complementarán el combate a la discriminación racial al prevenir una de las causas que dan lugar a ella. Tal prohibición también debe alcanzar a la actuación de los servidores públicos ya que no se deben utilizar las instituciones para promover este tipo de ideas de discriminatorias y de odio.

En ese tenor, desde marzo de 1975 nuestro país es Estado parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial¹ (en adelante la Convención), y en marzo de 2002, reconoció la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial como el órgano que verifica el cumplimiento e interpreta las disposiciones contenidas en dicha Convención, por lo que el referido comité ha emitido la recomendación a nuestro país para que tipifique como delito la difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, en toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia con motivación racial, así como su financiamiento, ello ante la ausencia de tal regulación en las disposiciones penales, lo cual complementaria complementaría a la legislación en la materia y fortalecería la prevención y el combate a la discriminación racial en nuestro país. La recomendación emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en 2012 durante su periodo de sesiones, hizo las siguientes recomendaciones a nuestro país:

¹ Firma México: 1° nov 1966; Aprobación Senado: 6 dic 1973; Publicación DOF Aprobación: 27 may 1974; Fe de Erratas: 18 jun 1974; Vinculación de México: 20 feb 1975 Ratificación; Entrada en vigor internacional: 4 ene 1969; Entrada en vigor para México: 20 mar 1975; Publicación DOF Promulgación: 13 jun 1975



“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 las personas indígenas y afrodescendientes en el Estado parte [...]

El Comité, asimismo, recomienda al Estado parte intensificar sus esfuerzos 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.”

Juicio de amparo motivo del presente asunto.

Bajo esta tesitura, el 14 de julio de 2017, la asociación civil Zafiro, Pro Derechos Humanos, A.C. por medio de su representante legal (expediente 634/2017), reclamó la omisión legislativa en la que incurrieron como autoridades responsables el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, y el Secretario de Relaciones Exteriores, en el sentido que, dichas autoridades han sido omisas para tipificar como delito las conductas señaladas en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial². Como es de nuestro conocimiento, el artículo 149 Ter del Código Penal Federal tipifica como delito la discriminación³, además de que la Ley Federal para Prevenir

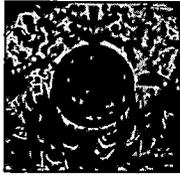
² **Artículo 4.** Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación 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 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) ...

³ **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,

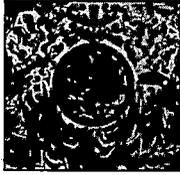


y Eliminar la Discriminación prevé mecanismos para prevenir y eliminar actos discriminatorios, debe tenerse en cuenta que los incisos que establece la Convención antes citada no han sido tipificados explícitamente.

El asunto llegó a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de un recurso de revisión, con lo cual el Tribunal constitucional resolvió que la normativa federal no es suficiente para tener por cumplidas las obligaciones consagradas en los incisos a) y b) de la Convención, sugerencias y recomendaciones generales, debido a que no prevé la posibilidad de sancionar, en los términos de la Convención, 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.

Además, aun cuando en el artículo 149 ter del Código Penal Federal, el elemento subjetivo de las conductas sancionadas es amplio, dado que el dolo específico puede darse al actuar por razón 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 cualquier otra que atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades; lo cierto es, que las conductas en las que se materializa se encuentran restringidas a tres supuestos: 1) la negativa de servicios o prestaciones, 2) la negativa o restricción de derechos laborales o la limitación de

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 limite 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. 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.



servicios de salud; o 3) la negativa de derechos educativos, y no en relación con el discurso de odio, que es un caso especial de discriminación⁴.

El Tribunal concluyó que, resulta necesario, a fin de estar en posibilidades de que el Estado Mexicano cumpla debidamente las obligaciones internacionalmente asumidas, la observancia no sólo del artículo 4° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, sino también de las recomendaciones realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y observaciones generales, según lo prescrito en el artículo 4 de la Convención⁵.

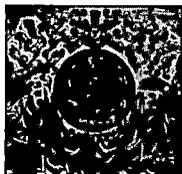
Así, la legislación mexicana no colma los extremos de la Convención, lo señalado en las recomendaciones que la interpretan y observaciones generales, pues aun cuando se legisló en relación con algunos actos de discriminación, sean delitos criminales o incidencias civiles o administrativas, lo cierto es que el discurso de odio y demás conductas a que se refiere la Convención (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) tienen una connotación notoriamente distinta, sobre las cuales no ha existido una valoración minuciosa del sentido y alcance, a través de las normas legales⁶.

Luego entonces, como resultado del juicio que se señala la Suprema Corte ordenó a las autoridades responsables (Cámara de Diputados, Senado de la República y la Presidencia de la República) incorporar a la legislación un tipo penal que sancione las conductas señaladas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial, como son 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

⁴ Expediente 805/2018; Tipo: Amparo En Revisión; Órgano De Radicación: Primera Sala; Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; Órgano Jurisdiccional De Origen Y Datos Del Expediente Respectivo: Juzgado Sexto De Distrito De Amparo En Materia Penal En La Ciudad De México (Exp. Origen: J.A. 634/2017) Segundo Tribunal Colegiado En Materia Penal Del Primer Circuito (Exp. Origen: A.R. 144/2018), página 52.

⁵ *Ibíd.* página 53

⁶ *Ídem.*



raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, ni la **asistencia** a las actividades racistas, incluida su financiación.

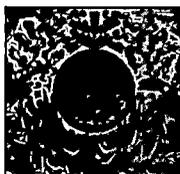
CUARTA. VIABILIDAD JURÍDICA

Las propuestas que se analizan en el presente dictamen cuentan con similitudes tanto en su exposición de motivos como en el decreto que proponen, pues como se ha venido advirtiendo, son producto de un mandato de la Suprema Corte con motivo del cumplimiento de una sentencia de amparo. No obstante, las propuestas deben analizarse desde el punto de vista constitucional y del derecho penal, en el sentido que un instrumento internacional son un cúmulo de reglas y derechos a los que los Estados parte están dispuestos a someterse, eso no significa que las normas integradas en estos encuentren un sentido escrupuloso en el sistema jurídico de determinado Estado.

En otras palabras, la obligación impuesta por la Suprema Corte a las Cámara del Congreso de la Unión y a la Presidencia de la República la de implementar lo establecido por la Convención, genera que se examine una redacción lo más adecuada posible a los parámetros contemplados en la norma penal mexicana, pues de recurrir a legislar de forma idéntica a lo establecido en el instrumento internacional podría surgir un problema mayor al que se busca reparar, pues recordemos que el derecho penal tiene como uno de sus pilares fundamentales el principio de la exacta aplicación de la ley, esto abarca que la propia ley que se aplica debe ser redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos al prever las penas y describir las conductas que se señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características para evitar confusiones en su aplicación⁷.

⁷ EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.

La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.



Ahora bien, las iniciativas en estudio mantienen que la Convención dispone que los Estados deben legislar para evitar el "odio y discriminación racial", para lo cual condenarán a todas las personas u organizaciones que basadas que difundan ideas de odio y discriminación racial; concluyen que el artículo 149 ter, del Código Penal Federal, no tipifica las conductas señaladas por el tratado, pues tal dispositivo no solo prevé la discriminación por una cuestión racial, sino que incorpora una gama mayor de condiciones por las que el destinatario de la norma puede incurrir en el delito de discriminación, por ello la necesidad de cumplir con las disposiciones convencionales.

Las propuestas no contravienen las disposiciones constitucionales en cuanto a las penas planteadas pues se ajusta al parámetro de proporcionalidad, y es coincidente con la propuesta final de la comisión. Por otra parte, es cierto que los promoventes intentan que sus propuestas no solo cumplan con el mandato, sino que incorporan a los mismos conceptos que pudieran ser insuficientes y, en otros casos sobrepasan lo que se pretende regular.

QUINTA. ANÁLISIS DE LOS TEMAS FUNDAMENTALES DE LA PROPUESTA

El discurso de odio y la libertad de expresión.

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸ prevé un amplio grado de libertad de expresión al garantizar el derecho a "buscar, recibir y

Novena Época, Registro 200381Pleno. Tomo I, Mayo de 1995. Tesis Aislada (Penal, Constitucional)

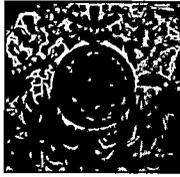
⁸ **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.



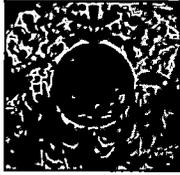
difundir informaciones e ideas de toda índole”. El artículo 13 protege esta libertad al proscribir la censura previa y las restricciones indirectas, y permitir únicamente la posterior imposición de responsabilidad en un conjunto pequeño y definido de excepciones, como las destinadas a proteger la seguridad nacional, el orden público y los derechos y la reputación de los demás. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han mejorado la definición de esta libertad a través de su jurisprudencia en las décadas recientes.

Uno de los temas que no debemos dejar pasar por alto es la libertad de expresión pues esta tiene como objetivo la creación de condiciones para la existencia de una sociedad democrática y plural, y en este sentido, organismos internacionales encargados de la observancia y defensa de los derechos humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual ha señalado en diversas ocasiones que el concepto de orden público requiere garantías a la circulación de la mayor cantidad posible de noticias, opiniones e ideas. Si bien, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana contemplan la necesidad de restricciones y establecen como límite, el primero, la apología al odio nacional, racial o religioso, y la segunda, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Sin embargo, América no se cuenta con un instrumento regional vinculante que regule de manera específica la prohibición de la discriminación por razones de origen nacional, racial o religioso. En este sentido, los parámetros con los que contamos para delimitar lo que puede considerarse discurso de odio surgen en referencia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana y de otros órganos con mayor desarrollo en el tema, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Organización de Naciones Unidas.

Los lineamientos básicos que definen a las expresiones de odio, de acuerdo con el artículo 13, a diferencia de las disposiciones similares que se encuentran en los tratados internacionales y en la legislación nacional, aún no han sido interpretados ni desarrollados en profundidad por la Corte Interamericana o la Comisión

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

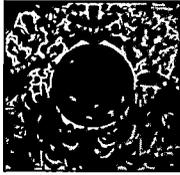


Interamericana. Dada la falta de jurisprudencia interamericana en esta esfera de la libertad de expresión, el Relator Especial para la Libertad de Expresión se ha abocado a explorar sus posibles límites a través de un estudio comparativo de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Corte Europea de Derechos Humanos. Al igual que en otros estudios comparados de jurisprudencia, el Relator Especial para la Libertad de Expresión considera que la vasta jurisprudencia de estos sistemas sobre el derecho a la libertad de expresión son fuentes valiosas que pueden iluminar la interpretación de este derecho en el sistema interamericano.

Ahora bien, en la Declaración Conjunta del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión, y el Representante sobre la Libertad de los Medios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), se señaló que las expresiones que incitan al "racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia" son dañinas, y que si bien es necesario establecer medidas que rijan estas expresiones, dichas medidas pueden interferir con la libertad de expresión y por ende deben someterse a un conjunto de estándares mínimos de legalidad, legitimidad y necesidad. En este sentido, la Declaración Conjunta estableció que la normativa que regule el discurso de odio debe cumplir los siguientes parámetros mínimos:

- Nadie debe ser penado por decir la verdad;
- Nadie debe ser penado por divulgar expresiones de odio a menos que se demuestre que las divulga con la intención de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia;
- Debe respetarse el derecho de los periodistas a decidir sobre la mejor forma de transmitir información y comunicar ideas al público, en particular cuando informan sobre racismo e intolerancia.
- Nadie debe ser sometido a censura previa, y
- Toda imposición de sanciones por la justicia debe estar en estricta conformidad con el principio de la proporcionalidad.

Así, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que hay ciertos tipos de discurso que, lejos de estar exceptuados de protección, se encuentran especialmente protegidos por el amparo de la libertad de expresión,



entre los cuales se encuentra el discurso político y sobre asuntos de interés público, el discurso sobre funcionarios públicos o candidatos a cargos públicos, y los discursos que configuran elementos centrales de la identidad y la dignidad personales. Esto trae como consecuencia, por ejemplo, que de acuerdo con los parámetros interamericanos, nunca debe protegerse la reputación de un funcionario público a través de sanciones penales, sino solo civiles, y en general las leyes denominadas “de desacato” son consideradas atentatorias a la libertad de expresión⁹.

En esta materia, una de las características de los delitos de odio es que éstos no ocurren fuera de contexto; pues son una manifestación violenta del perjuicio que puede ser generalizado dentro de una comunidad mayoritaria. Es probable coincidir en algunos parámetros de semejanza de los casos en que podría fallar una investigación, y condena de tales delitos. Pues, cuando un delito de odio se comete contra una persona miembro de un grupo estigmatizado, puede afectar la investigación si de alguna manera se hace una descripción de la víctima como si fuera culpable¹⁰. Además, se comete un error si los delitos de odio se tratan como otro tipo de delitos y no se les otorga una categoría especial, pues a menudo no se abordan de manera adecuada.

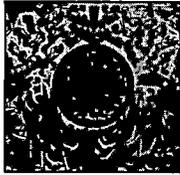
La problemática de estos delitos reside esencialmente en que las fiscalías no creen en la víctima, se minimiza el delito; y los jueces no utilizan el poder que tienen para imponer sentencias más duras que reflejen la motivación del autor¹¹. También, es fundamental ser claros en lo que se debe legislar, pues si solo incorporamos la punibilidad contra la discriminación, dejaríamos a un lado los delitos de odio. Pues, el concepto de discriminación se refiere a un trato menos favorable hacia una persona, pues normalmente la discriminación se contempla como la que se lleva a cabo en lugares de trabajo, o discriminación en el acceso a bienes y servicios.

Es de suma importancia que la difusión de ideas basadas la superioridad o en el odio racial sea castigada penalmente, tal como lo establece la Convención, debido

⁹ DÍAZ HERNÁNDEZ, Marianne (2017): El odio y los límites a la libertad de expresión. Consultado de <https://www.derechosdigitales.org/11421/el-odio-y-los-limites-a-la-libertad-de-expresion/> el 6 de agosto de 2020

¹⁰ Legislación sobre los delitos de odio, Guía Práctica (2009). Ministerio de Empleo y Seguridad Social, consultado en <http://www.mitramiss.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/legislacionDelitosVinculando.pdf>

¹¹ Ídem.



a que su realización es un factor para que se ejecuten materialmente los actos discriminatorios en contra grupos de personas, no sólo en un lugar determinado, sino para que ello suceda en varios lugares en forma simultánea, lo cual puede llegar a ser a través de violencia o de agresiones físicas, razón por las que las medidas de prevención deben ser reforzadas.

Derecho Comparado sobre la regulación del discurso de odio como delito.

En la Unión Europea todas las directivas contra la discriminación establecen que las "órdenes de discriminar" constituyen una "discriminación", sin embargo ninguna de ellas ofrece una definición de este término. Para que resulte de utilidad en la lucha contra las prácticas discriminatorias, pues no debe acotarse a restringirse únicamente a las órdenes de carácter imperativo, sino ampliarse a las situaciones en las que se exprese una preferencia o se anime a tratar a personas menos favorablemente por uno de los motivos protegidos¹².

Aunque las directivas contra la discriminación no obligan a los Estados miembros a utilizar el derecho penal para sancionar los actos de discriminación, una Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea obliga a todos los Estados miembros a establecer sanciones penales por la incitación a la violencia o el odio por razones de raza, color, ascendencia, religión o creencias, origen nacional o étnico, así como por la divulgación de materiales racistas o xenófobos y por la apología, la negación y la trivialización de actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad dirigidos contra estos grupos¹³.

De lo anterior, gobiernos como el de España tuvo la necesidad reformar su legislación penal, en este sentido la redacción del tipo penal castiga favorecer o

¹² Manual de legislación europea contra la discriminación. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Consejo de Europa, 2010. p. 33-34

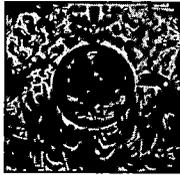
¹³ Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de la Unión Europea. Artículo 1. Delitos de carácter racista y xenófobo

1. Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para garantizar que se castiguen las siguientes conductas intencionadas:

a) la incitación pública a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo, definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico;

b) la comisión de uno de los actos a que se refiere la letra a) mediante la difusión o reparto de escritos, imágenes u otros materiales.

...



incitar al odio, a la discriminación o a la violencia, así como la hostilidad por motivos racistas o discriminatorios. Además, se penaliza la posesión o composición de materiales que resulten idóneos para materializar las conductas descritas.¹⁴

La bienintencionada y necesaria protección de determinados grupos sociales articulada a través del castigo a ciertos discursos o, simplemente, privándoles de protección constitucional puede terminar implicando una “institucionalización” de la libertad de expresión y de esta forma puede menoscabar su naturaleza como derecho de defensa. el discurso del odio como límite a la libertad de expresión en el ordenamiento constitucional español¹⁵.

Descendiendo en concreto al conflicto entre discurso del odio y libertad de expresión, el Tribunal Constitucional español ha identificado que el ejercicio de esta entraría en colisión, fundamentalmente, con el honor, reforzado por otros bienes como la dignidad humana y la prohibición de discriminación.

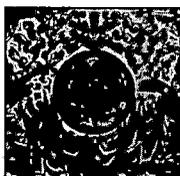
Son con carácter general se asume que la libertad de expresión no ampara un derecho al insulto, entendido como expresiones “absolutamente vejatorias”, aquellas “ofensivas u oprobiosas”, o como las que siendo formalmente injuriosas no resultan necesarias para la exposición, en los supuestos de discurso del odio basta un juicio sobre la intención y el contenido racista o xenófobo de los mensajes para excluirlos de protección. Asimismo, el Tribunal tampoco ha admitido que se dé protección a los discursos apologetas «de los verdugos» que comporten humillación de las víctimas.

Bajo esta tesitura, el inciso a) del artículo 510 del Código Penal español señala lo siguiente:

“Artículo 510. 1. Serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses:

¹⁴ GASCÓN CUENTA, Andrés (2015): La nueva regulación del discurso del odio en el ordenamiento jurídico español: la modificación del artículo 510 cp, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, número 32, p. 3

¹⁵ TERUEL LOZANO, German (2018). Cuando las palabras generan odio: límites a la libertad de expresión en el ordenamiento constitucional español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 114, p. 19



- a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad.”

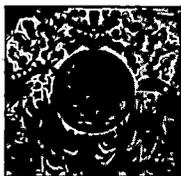
La inclusión de los verbos *fomentar* y *promover*, sinónimos entre sí y con un significado muy parecido a *incitar*, los estudiosos del derecho penal español consideraron que es innecesario y no hubieran debido ser incluidos por superfluos en aras de la máxima claridad del tipo.

Por otro lado, cabe destacar que en Argentina la Ley 23.592 de 1988 penaliza los “actos discriminatorios”, y específicamente su artículo 3 prescribe la pena de prisión entre un mes y tres años para quienes “por cualquier medio alentaren o iniciaren a la persecución o el odio contra una persona o grupos de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad o ideas políticas”.

Vale destacar que mientras la ley argentina no contempla la discriminación por razones de orientación sexual, identidad de género y discapacidad, sí abarca la discriminación por ideas políticas, una categoría discutida que ciertos autores consideran debería estar excluida de las legislaciones en materia de discurso de odio, salvo casos muy excepcionales que involucren a grupos históricamente discriminados¹⁶.

En el caso de Chile, en 2017 se presentó un “proyecto de Ley que tipifica el delito de incitación al odio racial y religioso”, que establece una pena de presidio menor -de 61 a 540 días- y multa -de 30 a 50 unidades tributarias mensuales- a quien incite a la violencia física contra una persona o grupo de personas, por su raza, origen nacional o étnico, sexo, orientación sexual, identidad de género o creencias. En respuesta, el Instituto Nacional de Derechos Humanos presentó un informe señalando, entre otras cosas, el carácter impreciso y desproporcionado de algunas de las medidas planteadas, identificando, por ejemplo, la necesidad de penas diferenciadas y de que “el acto de incitación al odio sea un acto que posea la

¹⁶ DÍAZ HERNÁNDEZ, Marianne (2020): Discurso de odio en América Latina. En Derechos Digitales, América Latina, p. 13



capacidad real de movilizar a uno o más individuos a la comisión de acciones que puedan poner en riesgo la integridad física, psíquica o moral de las personas afectadas por el discurso de odio."¹⁷

QUINTA. DISEÑO NORMATIVO

En primer lugar, esta dictaminadora coincide con la mayoría de las propuestas en que la conducta principal debe establecerse en la creación de un nuevo artículo 149 Quáter en el Código Penal Federal. Con respecto a la primera conducta, consideramos viable la adopción del enunciado normativo que refiere la conducta "difundir ideas basadas en la superioridad o el odio raciales" e incorporarlo sin quede lugar a dudas la intención del mismo, pues el significado gramatical de "difundir" es el de propagar o divulgar conocimientos, noticias, actitudes, costumbres, modas, etc.

Es cierto, que este enunciado podría confortar al derecho a la libertad de expresión por la mera expresión de ideas, pero en apartados anteriores ya se ha dejado en evidencia la finalidad de perseguir por la vía penal estas conductas, por ello, esta Comisión considera indispensable que sea sancionada tal conducta. En este sentido, en la Convención como en las propuestas destaca un elemento sobre los demás y esta es la "superioridad", si bien es evidente que esto significa que toda teoría que invoque una superioridad o inferioridad intrínseca de grupos raciales o étnicos que dé a unos el derecho de dominar o eliminar a los demás, presuntos inferiores, o que haga juicios de valor basados en una diferencia racial, carece de fundamento.

Como lo estudiamos anteriormente, el inciso a) del artículo 510 del Código Penal español señala como conductas fomentar, promover o incitar de directa o indirectamente al odio, lo que consideramos que los verbos *fomentar* y *promover*, sinónimos entre sí y con un significado muy parecido a *incitar*, los estudiosos del derecho penal español consideraron que es innecesario y no hubieran debido ser incluidos por superfluos en aras de la máxima claridad del tipo, por lo que exceder en sinónimos no hace más efectiva la ley, sino todo lo contrario. En ese sentido, se opta por el verbo rector "incitar" para referirse al llamado a ejercer cualquier tipo de violencia basada en el racismo.

¹⁷ *Ibidem*. p. 15

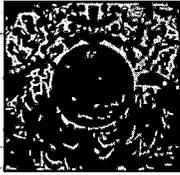


Por otra parte, para dar cumplimiento con lo mandado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la prohibición de las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, es preciso señalar que con esta norma podría ponerse en riesgo la tutela de los derechos de asociación y de reunión. Por ello, no se plantea la declaración de la ilegalidad de dichas organizaciones, sino que se propone que en artículo diverso se sancione la participación en actividades racistas. Asimismo, se plantea la sanción de toda forma de asistencia a dichas organizaciones, entendida como la "acción de prestar socorro, favor o ayuda", incluido el financiamiento.

En relación con las penas que se proponen el mandato de la Convención exige tipificar como delito las conductas multicitadas, no considera la obligación de imponer alguna sanción en específico, ante ello, esta Comisión dictaminadora considera viable adoptar la prisión, la multa y el trabajo a favor de la comunidad, como sanciones adecuadas para las conductas adoptadas en la presente propuesta. No obstante, es cierto que el legislador es quien goza de la facultad de regular la política criminal, también es cierto que se deben de implementar tomando como base ciertos parámetros, esto es, el primer paso es analizar si la medida es idónea para alcanzar la prevención del delito y la protección de la seguridad.

La idoneidad se traduce, en el caso, en un criterio negativo, orientado exclusivamente a censurar las medidas que sean manifiestamente inadecuadas para alcanzar los fines inmediatos y mediatos de la intervención penal. Como se ha precisado, la legitimidad democrática le otorga al legislador penal un amplio margen de acción epistémico en materia de política criminal; en este sentido, todos aquellos casos en los que exista incertidumbre sobre las premisas empíricas en las que se apoya la actuación del legislador, debe entenderse que existe a su favor la presunción de que éstas son verdaderas.¹⁸

¹⁸ **SECUESTRO EXPRESS. EL AUMENTO DE LA PENA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 163 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL CONSTITUYE UNA MEDIDA LEGISLATIVA IDÓNEA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO AMPLIO.** El aumento de la pena para el delito de secuestro express hasta situarla en un rango de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa es una medida idónea para alcanzar la prevención del delito y la protección de la libertad ambulatoria. Para que la pena determinada por el legislador supere esta grada del principio de proporcionalidad no es necesario que se trate de la medida más idónea para ese efecto. El subprincipio de idoneidad se traduce en este caso en un criterio negativo, orientado exclusivamente a censurar las medidas que sean manifiestamente inadecuadas para alcanzar los fines inmediatos

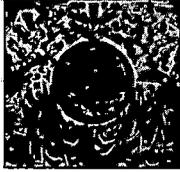


En un segundo nivel, la pena debe ser necesaria. Lo anterior implica, *contrario sensu*, que el sacrificio que conlleve la medida no sea manifiestamente innecesario. En ese sentido, al no existir evidencia que desmienta la mayor idoneidad preventiva de este aumento de pena, debe presumirse y prevalecer la constitucionalidad de la medida. En consecuencia, la medida no es manifiestamente innecesaria.¹⁹

En una tercera valoración, debe examinarse si la pena resulta estrictamente proporcional. Lo anterior implica una ponderación entre los beneficios que pueden esperarse de la protección penal del bien jurídico y los costes derivados de la sanción penal desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados por esta. En el caso en concreto, la medida implicaría mayor prevención asociada,

y mediatos de la intervención penal. En esta línea, aunque podría argumentarse que el aumento de las penas no constituye una medida eficaz para alcanzar la prevención de los delitos, esta Suprema Corte considera que la legitimidad democrática del legislador penal le otorga un amplio margen de acción epistémico en materia de política criminal. Esto significa que en todos aquellos casos en los que exista incertidumbre sobre las premisas empíricas en las que se apoya la actuación del legislador, debe entenderse que existe a su favor la presunción de que éstas son verdaderas. En el caso concreto, la modificación de la pena prevista para el delito de secuestro express presupone que el aumento en las penas es una medida eficaz para prevenir la incidencia de este delito. Al no existir evidencia que muestre que esta premisa es manifiestamente falsa, debe considerarse que se trata de una medida causalmente idónea para la consecución de los fines perseguidos. (Época: Décima Época; Registro: 160642; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1; Materia(s): Constitucional; Página: 210; Tesis: 1a. CCXI/2011 9a.)

¹⁹ **AUMENTO DE LA PENA PARA DELITO DE SECUESTRO EXPRESS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 163 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, ES UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE SUPERA EL EXAMEN DE NECESIDAD CONFORME AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO AMPLIO.** El aumento de la pena para el delito de secuestro express hasta situarla en un rango de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa es una medida que supera el examen de necesidad que debe llevarse a cabo en la segunda grada del principio de proporcionalidad en sentido amplio. En materia penal, el subprincipio de necesidad no debe entenderse en el sentido de que la intervención en los derechos fundamentales o principios constitucionales debe ser la más benigna entre los medios alternativos posibles que tengan al menos la misma idoneidad para contribuir al fin perseguido. Para que el aumento en una pena supere el examen de necesidad simplemente se requiere que el sacrificio que implica la medida no sea manifiestamente innecesario. En este caso, la forma de probar que una medida es innecesaria consiste en mostrar que no existe una mayor eficacia preventiva de la nueva pena con respecto a la anterior. En este sentido, también resulta relevante el margen de acción epistémico que posee el legislador democrático. En ausencia de evidencia que desmienta esa mayor idoneidad preventiva de la nueva pena, debe entenderse que esa incertidumbre juega en beneficio de la constitucionalidad de la medida. En consecuencia, en este caso concreto es posible afirmar que el aumento en la pena para el delito de secuestro express supera el examen de la necesidad de la medida. (Época: Décima Época; Registro: 160710; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CCXII/2011 9a.)



precisamente a la implementación de una pena al tipo penal en cuestión, en virtud de la función de prevención general que, en parte, se atribuye a la norma penal. En el mismo contexto, debe tenerse en cuenta que implicaría también un beneficio en la protección eficaz de la seguridad, la libertad y la vida de las personas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las y los Diputados integrantes de la Comisión de Justicia, estimamos **procedente aprobar con modificaciones** las Iniciativas descritas en el apartado de "Antecedentes", por lo que sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

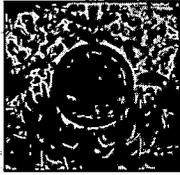
**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSOS
ARTÍCULOS AL CÓDIGO PENAL FEDERAL.**

Artículo Único. Se adicionan los artículos 149 Quáter; 149 Quintus; 149 Sextus y 149 Septies al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 149 Quáter. A quien por cualquier medio difunda ideas basadas en la superioridad o el odio raciales, o por motivos racistas incite a cometer cualquier acto de violencia en contra de una persona determinada o algún grupo de personas, se le sancionará con una pena de uno a cuatro años de prisión, multa de setenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo en favor de la comunidad.

Artículo 149 Quintus. A quien forme parte de organizaciones que promuevan la discriminación racial o inciten a ella o a cualquier tipo de violencia racial, se le sancionará con multa de cincuenta a cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de cien a doscientos días de trabajo en favor de la comunidad.

Artículo 149 Sextus. A quien de cualquier forma asista las actividades de las organizaciones a que hace referencia el artículo anterior, incluido su financiamiento, se le sancionará con una pena de uno a tres años de prisión y multa de cien a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

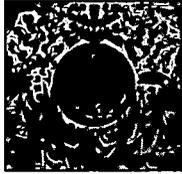
DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA
TIPIFICAR COMO DELITO EL ODIO RACIAL.

Artículo 149 Septies. Si el sujeto activo de cualquiera de los delitos previstos en los artículos 149 Quáter, 149 Quintus o 149 Sextus tuviere el carácter de servidor público, la pena correspondiente se incrementará en dos terceras partes.

Transitorio

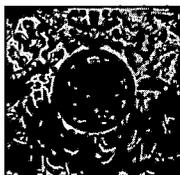
Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 9 días del mes de diciembre de 2020.



VOTACIÓN DEL DICTAMEN

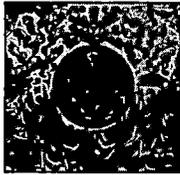
NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
1		DIP. MA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ			
2		DIP. RUBÉN CAYETANO GARCÍA	 DIP. RUBÉN CAYETANO GARCÍA SECRETARIO		
3		DIP. ADRIANA MARÍA GUADALUPE ESPINOSA DE LOS MONTEROS GARCÍA			
4		DIP. DAVID ORIHUELA NAVA			
5		DIP. CLAUDIA PÉREZ RODRÍGUEZ	 DIP. CLAUDIA PÉREZ RODRÍGUEZ SECRETARIA		
6		DIP. MARTHA PATRICIA RAMÍREZ LUCERO	 DIP. MARTHA PATRICIA RAMÍREZ LUCERO SECRETARIA		



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

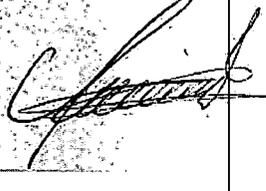
DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA
TIPIFICAR COMO DELITO EL ODIO RACIAL.

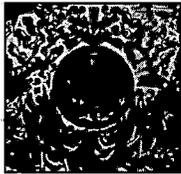
NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
7		DIP. MARIANA DUNYASKA GARCÍA ROJAS			
8		DIP. MARÍA DEL ROSARIO GUZMÁN AVILÉS			
9		DIP. MARIANA RODRÍGUEZ MIER Y TERÁN			
10		DIP. ANA RUTH GARCÍA GRANDE			
11		DIP. JUAN CARLOS VILLARREAL SALAZAR	 DIP. JUAN CARLOS VILLARREAL SALAZAR SECRETARIO		
12		DIP. VERÓNICA JUÁREZ PIÑA			



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA
TIPIFICAR COMO DELITO EL ODIO RACIAL.

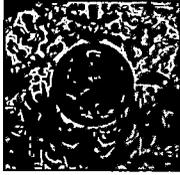
NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
13		DIP. ARMANDO CONTRERAS CASTILLO			
14		DIP. MARÍA ELIZABETH DÍAZ GARCÍA			
15		DIP. ABSALÓN GARCÍA OCHOA			
16		DIP. EDGAR GUZMÁN VALDÉZ			
17		DIP. MARCO ANTONIO GÓMEZ ALCANTAR			
18		DIP. MARÍA ROSELIA JIMÉNEZ PÉREZ			



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA
TIPIFICAR COMO DELITO EL ODIO RACIAL.

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
19		DIP. JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI			
20		DIP. MARÍA TERESA LÓPEZ PÉREZ			
21		DIP. LUIS ENRIQUE MARTÍNEZ VENTURA			
22		DIP. MARCO ANTONIO MEDINA PÉREZ			
23		DIP. ENRIQUE OCHOA REZA			
24		DIP. ESMERALDA DE LOS ÁNGELES MORENO MEDINA			



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA
TIPIFICAR COMO DELITO EL ODIO RACIAL.

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
25		DIP. XIMENA PUENTE DE LA MORA			
26		DIP. NANCY CLAUDIA RESÉNDIZ HERNÁNDEZ			
27		DIP. GUSTAVO CALLEJAS ROMERO			
28		DIP. MARÍA LUISA VELOZ SILVA			
29		DIP. SILVIA LORENA VILLAVICENCIO AYALA			

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: Moisés Ignacio Mier Velazco, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, MOVIMIENTO CIUDADANO; Jorge Arturo Argüelles Victorero, PES; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Verónica Beatriz Juárez Piña, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Dulce María Sauri Riancho, presidenta; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ma. Sara Rocha Medina, PRI; secretarios, María Guadalupe Díaz Avilez, MORENA; Karen Michel González Márquez, PAN; Martha Hortensia Garay Cadena, PRI; PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Héctor René Cruz Aparicio, PES; Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés, PVEM; Mónica Bautista Rodríguez, PRD.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>