



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 149 QUÁTER AL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, en la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada la "Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal", remitida por la Cámara de Senadores el 19 de septiembre de 2023.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numerales 1, 2, fracciones XXV y XXXVII y 3, así como 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción I, 81, numeral 1, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para los efectos de lo dispuesto en el apartado E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las y los integrantes de la Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el presente:

DICTAMEN

En cuya integración, para el estudio de la materia que aborda y su estructuración argumentativa, fue utilizada la siguiente:

METODOLOGÍA

Los trabajos correspondientes al análisis y dictaminación de la Minuta que se da cuenta a esta Asamblea se realizaron de conformidad con los apartados que se enlistan a continuación:



- I. En el apartado A, denominado "**ANTECEDENTES**", se da cuenta del trámite legislativo dado a la Minuta que es materia del presente Dictamen.
- II. En el apartado B, denominado "**CONTENIDO Y OBJETO DE LA MINUTA**", se sintetizan:
 - a) El contenido y objeto de las Iniciativas que son materia del Dictamen aprobado por la Colegisladora.
 - b) Los argumentos presentados para la aprobación de la propuesta bajo estudio, así como la motivación expuesta que sustenta la resolución adoptada por las Comisiones Dictaminadoras.
- III. En el apartado C, denominado "**CONSIDERACIONES**", se plantea la valoración jurídica de la Minuta y se establecen los argumentos y motivos que sustentan la resolución de esta Comisión dictaminadora.
- IV. En el apartado D, denominado "**TEXTO NORMATIVO**", se presenta de manera puntual el texto modificado que, para los efectos del apartado E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será devuelto a la Cámara de Senadores.

A. ANTECEDENTES

1. En sesión de fecha 12 de septiembre de 2023, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el "Dictamen de las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal, en cumplimiento de las obligaciones previstas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial".
2. En sesión de fecha 19 de septiembre de 2023, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta con el Oficio No. DGPL-1P3A.-556 de la Cámara de Senadores, signado por la Senadora Verónica Noemí Camino



Farjat en su calidad de Secretaria de la Mesa Directiva, con el cual remite el expediente que contiene "Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal". La Minuta se integró a partir de las siguientes Iniciativas:

- a) "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal, en materia de eliminación de la Discriminación racial", presentada con fecha 18 de septiembre de 2019 por la Senadora Mónica Fernández Balboa, integrante del Grupo Parlamentario de Morena.
 - b) "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman el primer párrafo y las fracciones II y III del artículo 149 Ter, y se adiciona la fracción VI al mismo artículo del Código Penal Federal", presentada con fecha 10 de octubre de 2019 por el Senador Ricardo Monreal Ávila, integrante del Grupo Parlamentario de Morena.
 - c) "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 149 Ter del Código Penal Federal, modificando las fracciones I y III; agregando las fracciones VI y V, así como los párrafos tercero y cuarto, pasando los actuales tercero, cuarto, quinto y sexto, a ser los párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, en materia de discriminación racial", presentada con fecha 28 de junio de 2020 por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.
 - d) "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 149 Ter del Código Penal Federal, en materia de Discriminación Racial", presentada con fecha 7 de diciembre de 2022 por el Senador Miguel Ángel Osorio Chong, entonces integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.
3. Mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-1-2530 y bajo el número de expediente 8563, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Minuta de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.



B. CONTENIDO Y OBJETO DE LA MINUTA

PRIMERO. Contenido de las Iniciativas

a) Iniciativa presentada por la Senadora Mónica Fernández Balboa (Morena)

Propone 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, al que difunda ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, incite a la discriminación racial, cometa o incite a cometer actos de violencia en contra de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, asista o participe en actividades racistas, participe en organizaciones que promuevan la discriminación racial e inciten a ella o financie organizaciones con actividades de discriminación racial. Asimismo, prevé que si quien realiza estas conductas es un servidor público, se le incrementará en una mitad la pena y se le inhabilitará del encargo.

b) Iniciativa presentada por el Senador Ricardo Monreal Ávila (Morena)

Propone que se amplíe la sanción penal, trabajo comunitario y multa a quien atente contra la dignidad humana o menoscabe los derechos y libertades de las personas. Asimismo, plantea adicionar el supuesto de quien propague ideas a favor de la guerra o haga 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 se le apliquen las mismas sanciones.

c) Iniciativa presentada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal

Expone que, por mandato constitucional esgrimido en la sentencia dictada en el amparo en revisión 805/2018, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos deben cumplir con lo dispuesto por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEFDR) para tipificar como delitos las conductas descritas en su artículo 4, incisos a) y b), con la finalidad de atender el



problema esencial de los discursos de odio y sancionar conductas que puedan justificar crímenes de odio.

d) Iniciativa presentada por el Senador Miguel Ángel Osorio Chong

Propone incorporar como causal de delitos de discriminación, la acción de quien difunda por cualquier medio pertenezca a organizaciones o participe en aquellas actividades de propaganda que promuevan ideas basadas en la superioridad o el odio racial dirigidas en contra de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico. Esto, en razón que en la actualidad la discriminación en el derecho internacional tiene relación con cualquier comportamiento humano que tenga como propósito mantener la diferenciación o superioridad racial o por cualquier otra razón.

SEGUNDO. Consideraciones de las Comisiones Dictaminadoras

Las Comisiones dictaminadoras establecieron que la discriminación en todas sus formas se encuentra prohibida a nivel Constitucional y recupera lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone la prohibición de toda discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. En ese sentido el Congreso tiene facultad para expedir leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contemplada en la fracción XXI, inciso a) del artículo 73 constitucional.

Refieren que las iniciativas presentadas tienen por objeto atender la falta de armonización de la legislación interna con la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante "CERD"). En este sentido, estiman apremiante eliminar cualquier forma de discriminación y odio, así como tipificar estas conductas que resultan lesivas a la dignidad de las personas y constituyen una violación a los derechos humanos.

Proponen garantizar lo previsto en el artículo 4º de la CERD, el cual condena toda propaganda y organización que se inspire en ideas basadas en la



superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinado color u origen étnico, o que pretendan promover el odio y la discriminación racial. Esta disposición también establece como acto punible la difusión de estas ideas, califica de ilegales las organizaciones y actividades que promuevan la discriminación racial y tipifica como delito la participación en estas organizaciones.

Por otra parte, señalan que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)¹ advierte la facultad del Poder Legislativo para diseñar la política criminal así como elegir los bienes jurídicos tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales. Esto, de conformidad con las necesidades sociales del momento histórico respectivo y respeto a diversos principios constitucionales, como el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica.

Bajo esas premisas, al juzgador le corresponde examinar la validez de las leyes penales en contraste con la proporción y razonabilidad entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, por lo que debe considerar el daño al bien jurídico protegido así como la idoneidad del tipo. También mencionan la consciencia de la importancia de reformar la legislación penal con precisión y claridad, atendiendo el marco constitucional y los acuerdos internacionales.

Las Comisiones dictaminadoras reconocen que el Código Penal Federal ya prevé en su artículo 149 Ter diversos supuestos de delitos y penas relacionadas con la discriminación. No obstante, lo establecido resulta insuficiente ante la realidad en el país y los alcances y obligaciones a cargo del Estado Mexicano a nivel internacional. Por ello estiman fundamental avanzar en los temas para prevenir y eliminar la discriminación racial.

Finalmente, precisan que en aras de que el Estado Mexicano garantice lo estipulado en la CERD y se cumpla con la resolución del Poder Judicial de la Federación, es necesario incorporar un artículo 149 Quáter en el Código Penal Federal. Así, se garantizará la máxima protección y respeto de los derechos

¹ Jurisprudencia Constitucional, penal. Registro digital 2017309, como la Tesis VI.2º.P. J/1 (10ª.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo IV, página 268. Disponible para su consulta en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2017309>



humanos de todas las personas como lo establece el artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden de ideas, la Minuta plantea la redacción expuesta en el siguiente cuadro comparativo:

TERCERO. La Minuta de mérito propone lo siguiente:

1. Adicionar un artículo 149 Quáter para tipificar como delito el odio racial.

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

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LAS DICTAMINADORAS
Sin correlativo.	Artículo 149 Quater. Se aplicará sanción de dos a cinco años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad, y hasta doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que realice cualquiera de las siguientes conductas: I. Incite, difunda, promueva, publique, propague, transmita, justifique y/o fomente de manera directa o indirecta ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza, de guerra, de apología al odio nacional, o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico.



	<p>II. Financie y/o realice actividades o propaganda que promuevan la discriminación, violencia o el odio racial en contra de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.</p> <p>III. Restrinja los derechos de la libre personalidad de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, mediante la exposición e intimidación en medios cibernéticos o cualquier medio de comunicación.</p> <p>IV. Pertenezca, participe, colabore y/o ayude a organizaciones que promuevan la discriminación, superioridad, violencia o el odio racial en contra de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.</p> <p>Asimismo, al servidor público que cometa alguna de las conductas previstas en las fracciones anteriores, se le incrementará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, además se le impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión y se le inhabilitará de 1 a 10 años para desempeñar cargo o comisión públicos.</p>
--	---



CUARTO. Proyecto de Decreto

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 86, 90, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 113, 114, 117, 135, 136, 137, 150, 162, 163, 174, 178, 182, 183, 185, 190, 191 y 192 del Reglamento del Senado de la República, la Colegisladora remite el siguiente Proyecto de Decreto:

“PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 149 QUATER AL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Artículo Único.- Se adiciona el artículo 149 Quater al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 149 Quater. Se aplicará sanción de dos a cinco años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad, y hasta doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que realice cualquiera de las siguientes conductas:

- I. Incite, difunda, promueva, publique, propague, transmita, justifique y/o fomente de manera directa o indirecta ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza, de guerra, de apología al odio nacional, o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico.
- II. Financie y/o realice actividades o propaganda que promuevan la discriminación, violencia o el odio racial en contra de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.
- III. Restrinja los derechos de la libre personalidad de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, mediante la exposición e intimidación en medios cibernéticos o cualquier medio de comunicación.
- IV. Pertenezca, participe, colabore y/o ayude a organizaciones que promuevan la discriminación, superioridad, violencia o el odio racial en contra de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.

Asimismo, al servidor público que cometa alguna de las conductas previstas en las fracciones anteriores, se le incrementará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, además se le impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión y se le inhabilitará de 1 a 10 años para desempeñar cargo o comisión públicos.



Transitorio

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

C. CONSIDERACIONES

PRIMERA. COMPETENCIA

Esta Comisión de Justicia es competente para conocer y dictaminar el presente asunto 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 I y 157, numeral 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados.

SEGUNDA. FUNDAMENTO

Con fundamento en 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 la Iniciativa de mérito.

TERCERA. ANTECEDENTES DEL AMPARO EN REVISIÓN 805/2018

El asunto que aborda la Minuta bajo estudio es relativo a la sentencia del Amparo en Revisión 805/2018², resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 30 de enero de 2019. A continuación se resumen los antecedentes jurídicamente relevantes del trámite del juicio de amparo, en relación con la omisión legislativa referente al cumplimiento de lo ordenado por los artículos 4,

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. Amparo en Revisión 805/2018, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez. 30 de enero de 2019. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2018/2/2_243530_4300.docx



incisos a) y b), de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial:

- a) El 14 de julio de 2017, la asociación civil "Zafiro, Pro Derechos Humanos, A.C." (en adelante "quejosa") demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, para reclamar la omisión de iniciar el procedimiento legislativo, de presentar iniciativa de ley y realizar actos administrativos necesarios para que el Ejecutivo Federal presente la mencionada iniciativa, tendiente a dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como la omisión de discutir y aprobar la iniciativa correspondiente, a fin de que se tipifiquen en la legislación penal federal como delito las conductas señaladas en dichos incisos.
- b) El 28 de julio de 2017, el Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México desechó la demanda de amparo presentada por la quejosa, al considerar que no era el mecanismo idóneo para impugnar la omisión legislativa.
- c) Inconforme, la quejosa interpuso un recurso de queja ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito bajo toca 112/2017. El 5 de octubre de 2017 el Tribunal Colegiado declaró fundado el recurso al estimar que la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas requería un análisis profundo, lo que no constituía un motivo de desechamiento.
- d) El Juez admitió la demanda y solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados. Seguidos los trámites procesales, el 27 de abril de 2018 el Juez determinó, por un lado, sobreseer el juicio por la omisión reclamada al Secretario de Relaciones Exteriores, mientras que concedió el amparo al quejoso en contra del Presidente de la República y el Congreso de la Unión.



- e) Inconformes con la determinación, el Congreso de la Unión y el Agente del Ministerio Público Federal interpusieron recurso de revisión, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. El 25 de mayo de 2018 el Presidente del Tribunal lo admitió a trámite. Por su parte, el Presidente de la República interpuso recurso de revisión el 30 de mayo de 2018 y también fue admitido a trámite.
- f) En sesión del 30 de agosto de 2018, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito que conoció de los recursos de revisión confirmó la sentencia en la parte relativa a la procedencia del juicio de amparo y ordenó remitir el asunto a la SCJN para que esta resolviera lo conducente en torno a la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, relacionada con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención.
- g) El 27 de septiembre de 2018, el Presidente de la SCJN acordó que esta asumiría su competencia originaria para conocer del asunto, por lo que una vez que se registró bajo el expediente 805/2018, se turnó a la ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CUARTA. ARGUMENTACIÓN RELATIVA A LA OMISIÓN LEGISLATIVA

La Primera Sala de la SCJN resolvió que la normativa federal no es suficiente para cumplir las obligaciones contenidas en los incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante "CERD"). Los artículos vigentes no permiten 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.

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 con las que se materializa son restringidas. Únicamente se contemplan 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.

En cambio, la Convención constriñe a los Estados Parte a contemplar como delito las conductas relativas al discurso de odio, que es un caso especial de discriminación³. Por ello, la SCJN concluyó que es necesaria la observancia del artículo 4o de la CERD, a fin de que el Estado Mexicano cumpla con sus obligaciones internacionalmente asumidas. Adicionalmente, el Alto Tribunal estableció que también se deben cumplir las recomendaciones y observaciones generales realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁴.

La SCJN hace hincapié en que la legislación mexicana no colma los extremos de la Convención, pues a pesar de legislar en relación con algunos actos de discriminación, el discurso de odio y otras conductas a que se refiere la Convención tienen una connotación notoriamente distinta, sobre las cuales no ha existido una valoración minuciosa a través de las normas legales⁵. Por ello, mandató a las autoridades responsables incorporar a la legislación un tipo penal que sancione las conductas señaladas en la CERD.

Específicamente las conductas que deben tipificarse 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 raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación. Estos criterios fijan la base mínima con la cual debe cumplir cualquier tipificación tendiente a dar cumplimiento a lo ordenado por la CERD.

³ *Ibíd.*, pág. 52.

⁴ *Ibíd.*, pág. 53.

⁵ *Idem.*



QUINTA. IMPOSIBILIDAD DE ARMONIZACIÓN IDÉNTICA

El contenido de la Minuta que se analiza en el presente Dictamen tiene como propósito dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 4o de la CERD. No obstante, dicha propuesta debe analizarse desde el punto de vista constitucional y del Derecho Penal, ya que un tratado internacional es un cúmulo de reglas y principios a los que un Estado Parte está dispuesto a someterse, lo cual no significa que las normas integradas encuentren identidad escrupulosa en su propio sistema jurídico.

En otras palabras, la obligación impuesta por la SCJN al Congreso de la Unión y a la Presidencia de la República, de implementar lo establecido por la CERD, confiere el deber de analizar la redacción más adecuada posible que cumpla con lo establecido en la Convención y se ajuste a los parámetros establecidos para la dogmática penal mexicana. Debe advertirse que si se legisla de forma idéntica a lo que establece la CERD podría surgir un problema mayor al que se busca reparar, ya que dicha redacción incumple con varios principios constitucionales.

El Derecho Penal mexicano tiene como uno de sus pilares fundamentales el principio de exacta aplicación de la ley. Esto implica que la ley que se aplica debe ser redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifique sus elementos sean claros, precisos y exactos al prever las penas y describir las conductas que se señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características que eviten confusiones en su aplicación⁶.

⁶ Novena Época, Pleno. Registro digital: 200381. Semanario Judicial de la Federación. Tomo I, Mayo de 1995. Tesis Aislada. Penal, Constitucional.

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



La CERD dispone que los Estados deben legislar para evitar el "odio y discriminación racial", para lo cual condenarán a todas las personas u organizaciones que difundan ideas basadas en el odio y discriminación racial. En ese sentido, el artículo 149 Ter del Código Penal Federal no tipifica las conductas señaladas por la Convención, pues tal dispositivo incorpora un número mayor de categorías subjetivas por las que el destinatario de la norma puede incurrir en el delito de discriminación.

QUINTA. TÓPICOS PARTICULARES RELACIONADOS CON LA TIPIFICACIÓN

El discurso de odio y la libertad de expresión

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)⁷ prevé un amplio grado de libertad de expresión al garantizar el derecho a "buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". Se protege esta libertad al proscribir la censura previa y las restricciones indirectas, y permitir únicamente la imposición posterior de responsabilidad en un conjunto pequeño y definido de excepciones, como las destinadas a proteger

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.

⁷ 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.

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.



la seguridad nacional, el orden público y los derechos y la reputación de los demás.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han nutrido la definición de esta libertad a través de su jurisprudencia durante los años recientes. En ella resalta que la libertad de expresión tiene como objetivo la creación de condiciones para la existencia de una sociedad democrática y plural, por lo cual el concepto de orden público requiere garantías para la circulación de la mayor cantidad posible de noticias, opiniones e ideas.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como la CADH, contemplan la necesidad de establecer restricciones para el ejercicio de este derecho. El primero establece como límite 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, en América no hay 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 se cuentan para delimitar lo que puede considerarse discurso de odio surgen en referencia a la jurisprudencia de la Corte IDH 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 de la CADH, aún no han sido interpretados ni desarrollados en profundidad por la Corte IDH o la CIDH. Dada la falta de jurisprudencia 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 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”, se señaló que las expresiones que incitan al racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia son dañinas. Si bien es necesario establecer medidas que rijan estas expresiones, dichas medidas pueden interferir con la libertad de expresión y, por ende, deben cumplir con 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.

La Corte IDH 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 ellos se encuentra el discurso político y, sobre asuntos de interés público, el discurso sobre funcionarios públicos o candidatos a cargos públicos, así como los discursos que configuran elementos centrales de la identidad y la dignidad personales.



En consecuencia, de acuerdo con los parámetros interamericanos, nunca debe protegerse la reputación de un funcionario público a través de sanciones penales, solo civiles, y en general las leyes denominadas "de desacato" son consideradas atentatorias de la libertad de expresión⁸. En esta materia específica, una de las características de los delitos de odio es que no ocurren fuera de contexto, pues son una manifestación violenta del prejuicio que puede ser generalizado dentro de una comunidad mayoritaria.

Cuando un delito de odio se comete contra una persona miembro de un grupo estigmatizado, puede afectarse la investigación si de alguna manera se hace una descripción de la víctima como si fuera culpable⁹. 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. Estas consideraciones son particularmente valiosas para el análisis de esta Minuta.

La problemática de este tipo de delitos radica 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 autor¹⁰. También, es fundamental ser claros en lo que se debe legislar, pues si solo se incorpora la punibilidad contra la discriminación, se dejará a un lado la categoría de los delitos de odio. En este punto es necesario subrayar que la diferencia toral con el delito de discriminación es que esta se refiere a un trato menos favorable hacia una persona, pues normalmente se contempla en lugares de trabajo o 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 a que su realización es un factor para que se ejecuten materialmente otros actos discriminatorios en contra grupos de personas, no sólo en un lugar determinado, sino para que ello suceda en varios lugares en forma

⁸ Díaz Hernández, Marianne, "El odio y los límites a la libertad de expresión". *Derechos Digitales*. 8 de septiembre de 2017. Disponible en línea en: <https://www.derechosdigitales.org/11421/el-odio-y-los-limites-a-la-libertad-de-expresion/>

⁹ 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>

¹⁰ Ídem.



sistemática. Esto adquiere mayor relevancia cuando se considera que el acto puede derivar en violencia o agresiones físicas, razón por la cual el tipo penal resulta decisivo.

Derecho Comparado sobre la tipificación del discurso de odio como delito

En la Unión Europea todas las normas contra la discriminación establecen que las "órdenes de discriminar" constituyen "discriminación". Sin embargo ninguna de ellas ofrece una definición de este término. Esta definición no debe restringirse únicamente a las órdenes de carácter imperativo, sino también debe considerar las situaciones en las que se exprese una preferencia o se anime a tratar a personas menos favorablemente por uno de los motivos protegidos¹¹.

Aunque las normas 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. Los motivos reconocidos son: 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 grupos¹².

Gobiernos como el de España tuvieron la necesidad reformar su legislación penal, para establecer supuestos como favorecer o incitar al odio, a la discriminación o a la violencia, así como la hostilidad por motivos racistas o

¹¹ Manual de legislación europea contra la discriminación. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Consejo de Europa, 2010. p. 33-34

¹² 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.

...



discriminatorios. Además, se considera también como delito la posesión o composición de materiales que resulten idóneos para materializar las conductas descritas.¹³

La 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 puede menoscabar su naturaleza como derecho de defensa¹⁴. Al respecto, el Tribunal Constitucional Español ha identificado que su ejercicio entraría en colisión, fundamentalmente con el honor, así como otros principios tales como la dignidad humana y la no discriminación.

Así, se asume que la libertad de expresión no ampara un derecho al insulto, entendido como expresiones "absolutamente vejatorias", "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.

Bajo estos razonamientos, 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:

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."

¹³ 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.

¹⁴ 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.



Respecto a la inclusión de los verbos rectores *fomentar* y *promover*, sinónimos entre sí y con un significado muy parecido a *incitar*, los estudiosos del Derecho Penal Español la estimaron innecesaria. En ese orden de ideas, también deben ser excluidos los verbos que resulten superfluos, en aras de la máxima claridad del tipo penal.

En el caso de 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". Es un caso curioso, pues no contempla la discriminación por razones de orientación sexual, identidad de género y discapacidad, mientras que sí abarca la discriminación por ideas políticas, una categoría debatible que varios autores consideran debería ser excluida de la legislación que sanciona el discurso de odio, con excepción de casos que involucren a grupos históricamente discriminados¹⁵.

Finalmente, en 2017 se presentó un proyecto normativo en Chile que pretendía tipificar el delito de incitación al odio racial y religioso, que establece una pena de prisión 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. Al respecto, el Instituto Nacional de Derechos Humanos presentó un informe que reveló el carácter impreciso y desproporcionado las medidas planteadas. Resaltó la necesidad de establecer penas diferenciadas y que el acto de incitación debe demostrar la 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 odio¹⁶.

Las principales retroalimentaciones obtenidas a partir del análisis de la experiencia internacional para la tipificación del odio racial como delito, se recuperan en el presente Dictamen con el objetivo de detectar aquellas

¹⁵ Díaz Hernández, Marianne (2020): Discurso de odio en América Latina. En Derechos Digitales, América Latina, p. 13.

¹⁶ Ibidem. p. 15.



particularidades que pueden alejar al tipo penal del objetivo de ser establecido con la mayor claridad posible. Estos razonamientos se recuperan puntualmente en la consideración relativa al análisis normativo.

SEXTA. PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO PENAL

Esta Comisión ha sostenido de forma reiterada que, previo al estudio y análisis de la pertinencia, alcance y estructura de nuevas normas penales, es necesario precisar el origen y alcance de las facultades y obligaciones que debe cumplir este órgano del Estado Mexicano como integrante del Poder Legislativo Federal. En ese sentido, es fundamental recuperar que el establecimiento de la política criminal es una de las facultades propias del Poder Legislativo.

Para ejercer esta facultad, uno de los requisitos indispensables es que las normas penales se establezcan con la mayor claridad posible. Lo anterior de conformidad con la tesis jurisprudencial de rubro **"POLÍTICA CRIMINAL. AL SER UNA FACULTAD PROPIA DEL PODER LEGISLATIVO DISEÑAR SU RUMBO, NO PUEDE TOMARSE EN CUENTA POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA IMPONER MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES"**¹⁷.

¹⁷ Tesis: VI.2o.P. J/1 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, 2017309, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, Pag. 2683. Tribunales Colegiados de Circuito (Jurisprudencia).

POLÍTICA CRIMINAL. AL SER UNA FACULTAD PROPIA DEL PODER LEGISLATIVO DISEÑAR SU RUMBO, NO PUEDE TOMARSE EN CUENTA POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA IMPONER MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

El Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008 y 1a./J. 114/2010, de rubros: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA." y "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.", respectivamente, establecieron que en materia penal, el único que tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal es el Poder Legislativo, quien está facultado para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; debiendo respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos, los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mientras que al juzgador constitucional le compete examinar la validez de las leyes penales, debiendo analizar que



También de conformidad con este criterio jurisprudencial, es facultad del Congreso de la Unión elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo. En el caso concreto que nos ocupa, esta Comisión advierte que si bien no antecede evidencia empírica que sustente la urgencia de tipificar como delito el odio racial, la necesidad del cumplimiento de una obligación contraída por el Estado Mexicano es motivo más que suficiente para legislar al respecto.

Por otra parte, las normas emitidas deben satisfacer el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, contenida en el tercer párrafo del 14 constitucional. Mediante este principio queda patente el deber del Poder Legislativo de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos al prever las penas y describir las conductas que se señalan como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación, tal y como lo plantea la tesis de rubro

exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual, debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena, para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado. De ahí que en la labor interpretativa no pueden crearse tipos criminales y/o penas novedosas a partir de sus sentencias, pues se contravendría cada uno de dichos principios. En este sentido, para la imposición de una medida cautelar prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el órgano jurisdiccional del conocimiento no debe aducir como consideraciones, por ejemplo, que "es un hecho notorio que en algunos tipos de conductas delictivas, el crimen organizado participa activamente y ha involucrado a comunidades enteras de acuerdo con la región de consumación del delito, aprovechándose de las necesidades de sus habitantes, lo cual se ha convertido en un grave problema nacional, por afectar tanto a la economía del país como a la seguridad de los habitantes de esas comunidades, y que un porcentaje muy alto de las personas involucradas, que obtienen su libertad mediante medidas cautelares diversas a la prisión preventiva, han sido declarados sustraídos a la acción de la justicia, lo que ha ocasionado no sólo un peligro de obstaculización para el desarrollo de la investigación, sino también al fomento de actividades ilícitas, ante la evidente falta de acciones efectivas contra los sujetos activos de estos delitos", o algún otro razonamiento similar que implique destacar problemas nacionales de seguridad pública, pues ese aspecto corresponde a un dato de política criminal que tomó en cuenta el legislador al diseñar las medidas cautelares aplicables, y no al Juez de control, quien para resolver sobre esa petición cautelar, sólo debe atender a las reglas que para su imposición establecen el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal y los correlativos del código mencionado.



“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”¹⁸.

La autonomía con la que se conduce el Poder Legislativo no lo exenta de responder a los principios constitucionales de proporcionalidad de la pena y razonabilidad jurídica, por lo cual estos principios también constituyen parte fundamental de los criterios jurídicos que deben tenerse presentes al momento de legislar en materia penal. Así lo establece la tesis jurisprudencial **“LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA”¹⁹**, que precisa que la política criminal puede

¹⁸ “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.”

¹⁹ “LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA”

El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

Acción de inconstitucionalidad 31/2006. Procurador General de la República. 19 de febrero de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.



ajustarse estableciendo como elementos objetivos para la construcción de una norma sancionadora los siguientes:

- La gravedad del delito cometido,
- El daño al bien jurídico protegido,
- La posibilidad de individualizarla entre un mínimo y un máximo,
- El grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo,
- La idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena, y
- La viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

Estos criterios, determinan el margen a partir del cual esta Comisión puede establecer nuevas normas penales y establecen los límites y características mínimas que deben satisfacer. Esto no sólo tiene utilidad para atender y resolver correctamente el problema fáctico que se plantea, sino para no contrariar ninguna disposición relativa a los derechos humanos o algún principio rector del Sistema Penal Acusatorio. Por lo anterior, estos discernimientos deben considerarse en todo momento para la tipificación como delito de nuevas conductas antijurídicas.

SÉPTIMA. ANÁLISIS NORMATIVO Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

No es ajeno a esta Comisión que, en aras de dar cumplimiento a lo mandatado por la SCJN en el Amparo en Revisión 805/2018, en la LXIV Legislatura se aprobó el "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", con fecha 9 de diciembre de 2020. Por ello, se recupera la propuesta normativa contenida en aquel Dictamen a efecto de llevar a cabo el análisis de la Minuta remitida por la Colegisladora.

En atención a la experiencia recuperada de tipos penales establecidos en otros países, esta Comisión estima necesario que el tipo penal adicionado sea autónomo, a efecto de evitar su confusión con una modalidad del delito de discriminación. Esto permitirá identificar con facilidad la motivación que le dio origen y, al mismo tiempo, darle una estructura particular distinguible del



delito de discriminación. Para tal efecto, se propone que se establezca un capítulo específico dentro del Título Tercero Bis para establecer su denominación.

El planteamiento general del tipo penal que se propone consiste en la restricción gradual del derecho a la libertad de expresión, justificada en las consecuencias negativas de su ejercicio. En ese sentido, la lógica jurídica que sostiene al tipo penal es el establecimiento de distintas gradas de lesión a la esfera jurídica de las víctimas, concatenadas con una sanción particular.

Se estima conveniente, en aras de lograr la mayor precisión posible en el tipo penal, acotar los verbos rectores y sustituirlos por otros cuya comprobación sea sencilla de acreditar y produzca un resultado tangible en la realidad. En sintonía con esta lógica, se advierte que la propuesta de la Colegisladora recupera otras causales de odio que coinciden con las que establece la legislación española. Hecha esta aclaración, esta Comisión establece que para cumplir estrictamente con lo mandado por la SCJN, el tipo penal se referirá únicamente a casos relacionados con el odio racial, por lo cual se excluyen otras causales de odio.

En cuanto a las sanciones, se propone reducir la pena de prisión propuesta por el Senado, pero dejar subsistente la multa, a efecto de que sea conmutable por trabajo en favor de la comunidad. También se considera viable penas diferenciadas para las conductas que actualizan al odio racial, debido a que tienen efectos, circunstancias y consecuencias distintas.

Así, se propone que el acto de asistir o ayudar e incluso financiar a organizaciones que promuevan el odio racial, tengan una penalidad superior. Por principio de estructura lógica también se plantea que la disposición relativa a la prohibición de estas organizaciones se establezca primero en orden, por lo cual la sanción relativa al apoyo, asistencia o financiamiento, quedaría establecida en un artículo 149 Sextus.

También en relación con las penas, se estima viable que la sanción por la mera participación o pertenencia a las organizaciones que difundan el odio racial tenga una penalidad menor. En la mayoría de los casos estas conductas



concurrirán con otra establecida en el mismo delito, por lo cual únicamente tendrán la vocación de incrementar la sanción impuesta por la conducta principal.

Por otra parte, siempre en atención al principio de proporcionalidad en las penas, se disminuye el plazo de inhabilitación previsto para el servidor público que realice conductas relacionadas con el odio racial, toda vez que el umbral de 1 a 10 años es desproporcional al ser más del doble del extremo superior previsto para la pena de prisión. En su lugar, se propone que el plazo de inhabilitación hasta por un plazo igual al de la pena impuesta, mismo que comenzará a correr a partir de que el sujeto activo quede en libertad.

Finalmente, esta Comisión recupera la propuesta relativa a la comisión de este delito a través de medios cibernéticos, por lo cual se adiciona una especificación particular del medio comisario, dentro del tipo penal principal. Para ilustrar mejor, la propuesta de modificación que presenta la Comisión se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
MINUTA ENVIADA POR EL SENADO 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA MINUTA
	Título Tercero Bis
	Capítulo Segundo Odio Racial
Artículo 149 Quater: Se aplicará sanción de dos a cinco años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad, y hasta doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que realice cualquiera de las siguientes conductas:	Artículo 149 Quáter. Se aplicará sanción de uno a cuatro años de prisión y multa de setenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad, a quien por cualquier medio, incluidos los electrónicos, difunda, publique, propague o transmita ideas basadas en la superioridad o el odio raciales, o
I. Incite, difunda, promueva, publique, propague, transmita, justifique y/o fomente de manera directa o indirecta ideas o teorías basadas en	



CÓDIGO PENAL FEDERAL	
MINUTA ENVIADA POR EL SENADO 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA MINUTA
la superioridad de una raza, de guerra, de apología al odio nacional, o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico.	por motivos racistas incite a cometer cualquier acto de violencia en contra de una persona determinada o algún grupo de personas.
II. Financie y/o realice actividades o propaganda que promuevan la discriminación, violencia o el odio racial en contra de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.	Artículo 149 Sextus. Se aplicará 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, a quien asista o apoye de cualquier forma , inclusive el financiamiento, las actividades de las organizaciones a que hace referencia el artículo anterior.
III. Restrinja los derechos de la libre personalidad de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, mediante la exposición e intimidación en medios cibernéticos o cualquier medio de comunicación.	No se prevé.
IV. Pertenezca, participe, colabore y/o ayude a organizaciones que promuevan la discriminación, superioridad, violencia o el odio racial en contra de cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.	Artículo 149 Quintus. Se aplicará 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, a quien pertenezca o participe en organizaciones que promuevan ideas basadas en la superioridad o el odio raciales o inciten a cometer cualquier tipo de violencia racial.



CÓDIGO PENAL FEDERAL	
MINUTA ENVIADA POR EL SENADO 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA MINUTA
Asimismo, al servidor público que cometa alguna de las conductas previstas en las fracciones anteriores, se le incrementará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, además se le impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión y se le inhabilitará de 1 a 10 años para desempeñar cargo o comisión públicos.	Artículo 149 Septies. Al servidor público que cometa alguna de las conductas previstas en las fracciones anteriores, se le incrementará la pena hasta en una mitad. Además, se le impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión y se le inhabilitará para desempeñar cargo o comisión públicos hasta por un plazo igual al de la pena impuesta, mismo que comenzará a correr a partir de que quede en libertad.
Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	

D. TEXTO NORMATIVO

Por lo anteriormente expuesto y fundado, para efectos de lo dispuesto en el apartado E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las y los Diputados integrantes de la Comisión de Justicia, estimamos **procedente aprobar con modificaciones** la "Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal", remitida por la Cámara de Senadores el 19 de septiembre de 2023. En tal virtud, sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN CAPÍTULO II AL TÍTULO TERCERO BIS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE TIPIFICACIÓN COMO DELITO DEL ODIO RACIAL.

Artículo Único. Se reforma la denominación del "Capítulo Único" del Título Tercero Bis y **se adiciona** un "Capítulo Segundo", denominado "Odio Racial",



con los artículos 149 Quáter, 149 Quintus, 149 Sextus y 149 Septies, al Título Tercero Bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Título Tercero Bis

...

Capítulo **Primero**

Discriminación

Capítulo Segundo

Odio Racial

Artículo 149 Quáter. Se aplicará sanción de uno a cuatro años de prisión y multa de setenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad, a quien por cualquier medio, incluidos los electrónicos difunda, publique, propague o transmita 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.

Artículo 149 Quintus. Se aplicará 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, a quien pertenezca o participe en organizaciones que promuevan ideas basadas en la superioridad o el odio raciales o inciten a cometer cualquier tipo de violencia racial.

Artículo 149 Sextus. Se aplicará 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, a quien asista o apoye de cualquier forma, inclusive el financiamiento, las actividades de las organizaciones a que hace referencia el artículo anterior.

Artículo 149 Septies. Al servidor público que cometa alguna de las conductas previstas en los artículos anteriores, se le incrementará la pena hasta en una mitad. Además, se le impondrá la destitución del empleo,



cargo o comisión y se le inhabilitará para desempeñar cargo o comisión públicos, hasta por un plazo igual al de la pena impuesta, mismo que comenzará a correr a partir de la fecha en que quede en libertad.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de marzo de 2024.

9a Reunión Ordinaria
LXV
Ordinario

Número de sesion:10

20 de marzo de 2024

Reporte Votacion Por Tema

NOMBRE TEMA 7a. Dictamen de la Comisión de Justicia de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.

INTEGRANTES Comisión de Justicia

Diputado

Posicion

Firma



Aleida Alavez Ruiz

A favor

1E53DA13EB5D25B36B9722FB2D181
6CED2B58DAEE8AA68358C7A05A98
CBC10D834A7E22E1FF80A12BA3409
BF7188AEF955FD700A96C84FD699F
EC64ADE5857A9



Álvaro Jiménez Canale

Ausentes

73CF5FCC8539755C04B23C436D2F4
D06A04B7E84325FEC57F15487C54B
F8DA96FF31EDE02CCD04C6631AA8
848884F9AD682D28C35C93498566D
8BED462F56AF5



Dionicia Vázquez García

A favor

D9B24275AD87458DDC1370D78366E
24AD039153BEA7011EE0A11C95FD4
A313FDDF0BEFD354F8CB600048712
B6ED763678D38A91F7B65168CCCA0
9F06FCC98EEE



Elizabeth Pérez Valdez

A favor

CB7CBD9C3E26E7E1A5F04079435F9
3D4D53CA1653517607FD6C7FE0C4C
76650254DF0727D9396DBE9C6ECB6
54553BFD31D744C67EE1DB6311E41
67B60435C5CD



Enrique Gerardo Sosa Gutiérrez

A favor

5737B007B67546ADD24110E5933598
3DADAE42E17429281C38AE335D5E8
2D2BEDDBA31095CDE63841A288120
4D8269D6200BF51E3A4B7E4DEF794
75292DF17D0

9a Reunión Ordinaria
LXV
Ordinario

Número de sesion:10

20 de marzo de 2024

NOMBRE TEMA 7a. Dictamen de la Comisión de Justicia de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.

INTEGRANTES Comisión de Justicia

	Ausentes	601E0739B78688B1D248ACEFD31AC 8CF0CEC9F6354F99BEF6719E41568 32E8D252CB81137CD3B8AD609D241 45A9CCC9C31B4FFD8F1345216AFE7 D0E00EAD605D
Guillermo Octavio Huerta Ling		
	A favor	3A3A8447FB2B59F4D1F570FCB07E 5E7BE06A29783131747873F92197EE E5598F5F6C0F0D670F92EBDAD56C7 B8804D942CEE90141884E6DB4D4D D1963E463DF9
Hamlet García Almaguer		
	Ausentes	C5F8DD099A11E8A5A96A08E2FA8F C1D6BFFA845B7B4EA8DEBDD85D0 BA525F519F087CA9BBE2AD33EC034 CB5079D96615DB9E0C602CB85906D D99CAAA6FEF093B
Juan Ramiro Robledo Ruiz		
	Ausentes	76525160A057D0C9A539F978645C68 90E281FE8567BBCA36EB4A6F89119 7517D3F6F3EF3260794BFF028B4565 5934B13C9206566C006584A0B308A9 A8AEF91C6
Julio Cesar Moreno Rivera		
	Ausentes	FA69ACB2B287024B2043A1CF4DD2F 71A65FA8DB1C7CFC0BAB7DB1BC7 CF77B097189C511D9B9F937059E3F 8F45F0CFE6468A6C201EEDDF5145B 212B2B8650E650
Karla Ayala Villalobos		
	A favor	E16500547D25F78756813E00F863E8 E2A7C18FB3B1728405E49CE0BE998 B9BB4EA9ADCDE1380E04F9F8CAA7 4D2C41923A53F6FBBDD6DDCD78D1E B3E05772EE730
Kenia del Refugio Hernández Guerrero		

9a Reunión Ordinaria
LXV
Ordinario

Número de sesion:10

20 de marzo de 2024

NOMBRE TEMA 7a. Dictamen de la Comisión de Justicia de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.

INTEGRANTES Comisión de Justicia



Leonel Godoy Rangel

A favor

780E58CCC5ED7A764CB24942B07D
AC7AB18CF1D68204262B0D16B3F59
E6141A4C9014EF28DCC905E0FE0E7
86DAC5ED7BD7DD63D00446BE8EB59
38FAF6AC4872A9



Lizbeth Mata Lozano

A favor

C331DCC70CAD4500BDD357C67823
198EF421ABB40232EF87825A9B8B3
1FBEE303B93A4891E4619449D4F2E
7EE20CFC2DCA83F49914972CBA77
A26F36F488FE81



Manuel Alejandro Robles Gómez

Ausentes

CE326D0D4ADFEA240442F55888737
E399DB069E9258E32D803461E3A3A
DE252FBEC9AAF3C4861E54B779269
288CEE20EBF0395234D336EBC96E7
444629E59C74



Manuel Vázquez Arellano

Ausentes

946845D883A2123E9BA864F80EF9E2
D168D652514DF45F247D4A5291F9C
41EDDC5BC9C1BCD859730A559549
2043B151B32838B7BD6C73A69539F5
EE1E6E48FD1



María de Lourdes Macías Martínez

A favor

716091E65D4FA5256C17F3F1D4A9C
6C28FDD9E9F15AE107CDC44F61093
BE272C133168F7E4AFD1449666BB4
95A00EEFC85C50B67F016FA0C404C
8BDBF025613C

María Fernanda Felix Fregoso

A favor

1DCE472E9D37645C7D1ED5BDE63E
060DE6BA28F5DF5121FEDD5686BB0
37B62F82403B7CA9A3355D66D7609
75EA178FD3E98AA155F8A35B27D04
200E32640F81E

9a Reunión Ordinaria
LXV
Ordinario

Número de sesion:10

20 de marzo de 2024

NOMBRE TEMA 7a. Dictamen de la Comisión de Justicia de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.

INTEGRANTES Comisión de Justicia

	A favor	A3FD70066048997E1F84B2F067EC6 E1FCE04BEFE4F1984A23FD4FE6279 4771DB707F8796F69A7F5B7C220B97 00A710DED18A3F3A2F84F54F73A46 9FB2F1B4C27
María Isabel Alfaro Morales		
	Ausentes	8E952EF9DDF72818342C855636E2A 2BD71FF2E026012511BC1438694B7 A61A6FD30F629169636030A36084B4 25F39C0006A669632BDCD9E5D6918 A1FF03AD226
Maribel Guadalupe Villaseñor Dávila		
	Ausentes	48F6D4D27EC39CD07D1AD2FF0241 43A1D3BEA84C13E34DA26B4B8B81 BE9CBA94953CE4383900FCE93B086 A478A55DC0DD358BD77089E3A3D1 1420136A14E14D7
Mario Rafael Llergo Latournerie		
	A favor	3273B73A3C2F3419FE86BA99777303 E54857D0C3F62A5651254105633B2A DFFBBDFA8CFB26DF828FF849D03C 460A7EE0AC41A1B788A76E7E482DB AA5D03D5D18
Mary Carmen Bernal Martínez		
	A favor	1FDA82152EF50E36C685BC4171238 A86042BDD8D7D91C1D6BB3C70240 16FCACB2F9F9CB67B50780E9989EF FEDF0640A1854FE5979A46B5B62E7 7F674BF509AF3
Miguel Humberto Rodarte de Lara		
	A favor	D73886F65D3B0A81CF5A17CAF4649 2B06E690F2525A8F256B136FEE23C B7FE4065A6A53CA2F8B24145449F3 780841E3786B1D0A73888A919E93E1 8E8AAE4F977
Omar Francisco Gudiño Magaña		

9a Reunión Ordinaria
LXV
Ordinario

Número de sesión:10

20 de marzo de 2024

NOMBRE TEMA 7a. Dictamen de la Comisión de Justicia de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.

INTEGRANTES Comisión de Justicia



Paulina Rubio Fernández

A favor

DD914EE4475CE949C7006D8EFBAB
3445F9BF03E61683C713236E3CFE75
77BDFB3290B1357F618226E03C2957
F88E32E6014FBFFD1DAD0C4F4B22
CA128DDDF020



Reyna Celeste Ascencio Ortega

A favor

B6DB05C5E38491EAC192667DAA33
E70DF6637CE425FE415FD8F727DE7
85B2F29FFF821F5A6C6AFFEFC2B70
FB8699AB69D5B2267BF032C590495
7FE2869E3DC74



Rosangela Amairany Peña Escalante

A favor

F83A8815CBADF94B0AD1D2550110F
D8E2E7EF416FBFD3E2C60FF59E33F
36A802310811A3968D252FCD245A1
AD24B105056086413DB4150884C5F
D518C01AD710



Rubén Ignacio Moreira Valdez

A favor

179FFD3B4D0B94431FD50CB17A071
7EC71CAACC9C26AD075CFD017E3A
23C634FB68255B7987599803E06E84
0F8775C5E11AC143CECB3E4A0BFD
0C26389A1DDC5



Salma Luévano Luna

A favor

13BAFF02EF4CA1F04384F6D78483C
C6E12279706019EB52CDCFF839188
5AC5A1923DBAAE27C7F91BB7448F
D267AFDFEB005E2ACAE1A39C3B76
3001EAC8F4520C



Selene Arely Pool Ake

A favor

AAFA4255DEACC59BFE95E574C7E7
8547528C9919DF70B6C8C9D3D2A3C
BE3EC59BCC7026E21E8743EE03917
9484E956C368A8E7C4A68ED03BF82
D79D1890F9A37

9a Reunión Ordinaria
LXV
Ordinario

Número de sesión:10

20 de marzo de 2024

NOMBRE TEMA 7a. Dictamen de la Comisión de Justicia de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.

INTEGRANTES Comisión de Justicia



Sue Ellen Bernal Bolnik

A favor

042F2FC7450770669AAAD2D36BA73
90FE35831B6A118C7D6D92668A540
EE49B2412F67C8800734D8A4ABB6A
778376C1892D8E94A5DB3BE2DEF44
C10E267E66DB

Total 30