

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 39 numerales 1, 2 fracción XVI y 3 y 45 numeral 6, incisos e), f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 69 numerales 1, 2 y 4; 157 fracción IV, y 158 fracción IX y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración la presente:

OPINIÓN

I. ANTECEDENTES

A. El 21 de marzo de 2013, el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II; 72, inciso h), y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo establecido por los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentó ante el Pleno de la Cámara de esta Soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal (CPF).

En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Justicia para dictamen.

B. El 21 de marzo de 2013, la Junta Directiva de la Comisión de Derechos Humanos de esta Soberanía acordó solicitar a la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la ampliación del turno para efecto de que, en comisiones unidas con su homóloga de Justicia, elaborara el dictamen a la iniciativa de referencia.

El 22 de marzo de 2013, dicho acuerdo fue recibido por la Presidencia de la Mesa Directiva.

C. El 4 de abril de 2013, los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados acordaron modificar el turno otorgado en un primer momento a la iniciativa de referencia, determinando que el turno para

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

dictamen correspondería a la Comisión de Justicia y, el turno para opinión, a la Comisión de Derechos Humanos.

D. El 10 de abril de 2013 se recibió en la Comisión de Derechos Humanos el expediente 1604 que contiene la iniciativa objeto de esta opinión.

Con base en lo anterior, corresponde a la Comisión de Derechos Humanos elaborar la opinión respectiva, discutirla y votarla en los términos de las disposiciones aplicables.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa en comento propone adicionar dentro del Libro Segundo, Título Primero “De los Delitos contra la Seguridad de la Nación” del código sustantivo penal federal, un nuevo delito denominado “Contra la Paz Pública”, el cual conforme a la propuesta del diputado iniciante quedaría estipulado en los siguientes términos:

[...] Contra la Paz Pública

141 Bis. Se le impondrán de diez a veinte años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por diez años, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que realice actos en contra de las personas, las cosas, servicios públicos o privados, que perturben la coexistencia pacífica, armónica y civilizada de los ciudadanos, utilizando sustancias tóxicas, inflamables o explosivas.

Las penalizaciones se incrementaran en dos terceras partes cuando dicha conducta se realice utilizando elementos que impidan total o parcialmente la identificación de las características fisonómicas del sujeto activo. [...]

El legislador promovente sustenta su propuesta en lo siguiente:

A. Que la libertad de expresión como derecho humano se encuentra contenida tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diciembre de 1948, así como en nuestra Constitución Federal.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

B. Cita cuatro limitaciones que el artículo 6o. de nuestra Carta Magna impone a dicha libertad consistentes en [...] *los ataques a la moral, los derechos a terceros, cuando se provoque algún delito o cuando se perturbe el orden público [...]*

Agrega que tales limitaciones son de alcance restrictivo y poco precisas, por lo que siguiendo ese orden de ideas, cita al investigador José de Jesús Orozco Henríquez quien señala que [...] *los términos sumamente vagos, ambiguos e imprecisos en que se encuentran redactadas las limitaciones a la libertad de expresión –sin que la legislación secundaria, ni la jurisprudencia proporcionen un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público- ha permitido su interpretación y aplicación arbitraria o caprichosa por parte de las autoridades judiciales y administrativas, así como la más grave, la abstención frecuente del ciudadano para expresarse por razón de la inseguridad jurídica prevaleciente [...]*

C. El diputado Sotomayor Chávez relata que la Constitución de nuestro país es de las que [...] *siguen el sistema decimonónico en materia de libertades informativas, estableciendo en su sistema únicamente un deber de abstención del estado [...]* a semejanza del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos [...] Agrega que 90 países siguen dicho sistema y cita de manera ejemplificativa disposiciones constitucionales de Argentina, Chile, Colombia, Bolivia, Brasil, Canadá, Costa Rica y Cuba.

D. El promovente expresa que [...] *los bienes jurídicamente tutelados y de interés [...]* contenidos en su iniciativa con proyecto de decreto son: [...] *el orden público y la protección de derechos de terceros [...]*. Asimismo, señala que el alcance de la hipótesis planteada busca la implementación de sanciones que actualmente no están contempladas en la legislación federal y, en razón de ello, propone la creación del tipo penal “Contra la Paz Pública”, el cual se entiende [...] *como la protección de los bienes público (sic) o privados por aquellos actos que perturben la coexistencia pacífica, armónica y civilizada de los ciudadanos, utilizando sustancias tóxicas, inflamables o explosivas [...]*

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

III. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

A. Análisis respecto de la viabilidad o no de adicionar el tipo penal “Contra la Paz Pública”

Para efecto de apoyar el análisis sobre la viabilidad o no de la propuesta objeto de opinión, se estima pertinente emplear en el estudio correspondiente el método interpretativo/subsuntivo¹, el cual, en términos resumidos, consiste en sopesar razones interpretativas, es decir, razones que permitan adscribir significados o admitir que una determinada categoría se subsume bajo la referencia de otra.

Así, partiendo de las razones expuestas por el promovente, esta comisión opinante advierte primeramente que el objetivo planteado en la iniciativa es crear un tipo penal que sancione la comisión de conductas que atenten contra las personas, cosas y servicios públicos o privados y que afecten el *orden público* y la *protección de los derechos de terceros* para, de esa manera, establecer sanciones que actualmente *no están contempladas* en la legislación federal.

Es en esos puntos en los que se identifican los bienes jurídicos que el diputado iniciante busca proteger, dado que, según plantea, la legislación federal es omisa al respecto, de manera que, conforme a su criterio, aquellas conductas lesivas serían reguladas y sancionadas mediante el establecimiento del nuevo tipo penal denominado “Contra la Paz Pública”.

En ese orden de ideas y conforme al método de interpretación señalado, esta dictaminadora presenta los siguientes argumentos:

1. La libertad de expresión y sus límites en el orden jurídico mexicano

Quienes integran la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en concordancia con la Suprema Corte de Justicia de la Nación², están ciertos de que la libertad de expresión es un derecho

¹ Véase: ALEXY, Robert. *Derechos sociales y ponderación*. Fontamara. México, 2007. En especial, el Capítulo VII, “El juicio de ponderación y sus partes. (Una crítica)” de Juan Antonio García Amado.

² Tesis Aislada: 1ª. CCXV/2009; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009; p.287.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

funcionalmente central en todo estado constitucional y que es elemento básico de la democracia representativa. Asimismo, que su ejercicio tiene límites conforme lo señala el propio artículo 6o. que lo contempla.

Dentro de los límites que el precepto en cita establece para la libertad de expresión se encuentran, como efectivamente lo refiere el legislador iniciante, los ataques a los derechos de terceros y la perturbación del orden público y es ahí donde la Constitución autoriza que ese derecho pueda ser objeto de control judicial o administrativo.

Entonces, si la realización de tales conductas, es decir, los ataques o la perturbación no pueden ser permitidas bajo la excusa del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, es necesario corroborar, a la luz de la normatividad federal vigente, si, como lo afirma el iniciante, existe un vacío jurídico en la regulación de tales conductas ilícitas.

En otras palabras expresado, conocer si esos límites al derecho de la libertad de expresión carecen de regulación en la legislación secundaria y, con ello, se está ante la ausencia de protección a los bienes jurídicos de no afectación –ataques– a los derechos de tercero y de no perturbación del orden público.

a. La perturbación del orden público y los ataques a derechos de tercero

El sistema jurídico mexicano y la interpretación que realizan los tribunales³ no permiten determinar un concepto único de orden público, en razón de que el mismo no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en una ley y, por ende, es que corresponde a los juzgadores examinar su presencia ante cada caso concreto.

Ahora bien, la determinación de qué es una afectación al orden público no es, ni debe de ser, una decisión arbitraria tomada por el juzgador, sino

³ Véase a manera de ejemplo, la Tesis Aislada: “Orden Público. Es un concepto jurídico indeterminado que se actualiza en cada caso concreto, atendiendo a las reglas mínimas de convivencia social.” Tesis I.40.A.63 K; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, agosto de 2005; p. 1956.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

que la misma debe contener pautas mínimas que demuestren el riesgo en que son colocados bienes jurídicos de especial importancia para la sociedad.

Así, los propios tribunales han señalado que es necesario delinear el contenido del concepto de orden público con base en las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que los juzgadores realicen su valoración, teniendo presente las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, siempre buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de tercero.

Una vez mencionado lo anterior y siguiendo lo señalado con antelación, nuestra ley suprema contempla el orden público como una limitante del derecho a la libertad de expresión; asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vinculante de pleno derecho para México, establece en sus artículos 13 incisos 1 y 2; 15, y 16 incisos 1 y 2, lo siguiente:

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 a 5. ... (El subrayado es nuestro)

Artículo 15. Derecho de Reunión

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. (El subrayado es nuestro)

Artículo 16. Libertad de Asociación

- 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.*
- 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*
- 3... (El subrayado es nuestro)*

Como se puede apreciar, el respeto a los derechos de los demás, los actos en contra de la seguridad nacional y la perturbación del orden público pueden generar *responsabilidades ulteriores* a sus autores, aún y cuando sean cometidos en ejercicio de las libertades de expresión y asociación, así como del derecho de reunión. Asimismo, conforme a lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dichas responsabilidades deben encontrarse expresamente reguladas en la ley, tal y como acontece en el orden jurídico mexicano, el cual consigna diversas sanciones civiles, administrativas y penales.

Ahora bien, en atención a que la propuesta de adición contenida en la iniciativa que nos ocupa atañe a la materia penal, se estima importante realizar una enunciación de diversas normas contenidas en el código sustantivo federal en dicha materia, mismas que establecen sanciones de ese tipo para quienes atenten contra la seguridad nacional, perturben el orden público o ataquen los derechos de terceros. Además, es necesario

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

cotejar el contenido y alcances de tales normas con el del tipo penal propuesto por el diputado iniciante, para determinar si su propuesta se encuentra o no, considerada ya en otros delitos regulados por el Código Penal Federal.

Conforme a lo anterior se presenta el siguiente cuadro:

Delito (Código Penal Federal)	Comentario
<p style="text-align: center;">TITULO PRIMERO Delitos Contra la Seguridad de la Nación</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO IV Motín</p> <p>Artículo 131.- Se aplicará la pena de seis meses a siete años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.</p> <p>...</p>	<p>De la lectura de este tipo penal, se aprecian similitudes con el propuesto por el diputado Sotomayor Chávez, tales como el empleo de violencia en las personas o sobre las cosas.</p> <p>A la vez, el delito de motín hace alusión a la perturbación del orden público, lo cual pone de manifiesto la imprecisión de la afirmación del diputado iniciante cuando expresó, que el mismo, es un bien jurídico tutelado cuyas sanciones [...] <i>no existen actualmente en la legislación federal</i> [...].</p> <p>Es importante destacar también, que el delito de motín aplica para aquellos sujetos activos que lo cometan para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio –como bien podría ser el caso, del derecho a la libertad de expresión–.</p>
<p style="text-align: center;">CAPITULO VI Terrorismo</p> <p>Artículo 139.- Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por</p>	<p>Se hace mención de este delito federal, ya que precisamente bajo la denominación de terrorismo se pretendía tipificar, en un primer momento, el delito de “ataques a la paz pública” en el Distrito Federal –artículo 362 del Código Penal del Distrito Federal–.</p> <p>De hecho, el 30 de abril de 2002, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) aprobó la redacción del artículo 362 bajo esa denominación; sin embargo, al remitirse el proyecto de decreto</p>

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

<p>incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.</p> <p>...</p> <p>(Código Penal del Distrito Federal)</p> <p>Título Vigésimo Séptimo Delitos Contra la Seguridad de las Instituciones del Distrito Federal</p> <p>Capítulo II Ataques a la Paz Pública</p> <p>Artículo 362. Se les impondrán de dos a siete años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por diez años, a los que mediante la utilización de sustancias tóxicas, por incendio, por inundación o violencia, realicen actos en contra de las personas, de los bienes públicos o privados o servicios públicos que perturben la paz pública.</p> <p>La reincidencia se estará a lo que establezca éste Código.</p> <p>(Reformado, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de diciembre de 2012)</p> <p>(Propuesta del diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez)</p> <p>Contra la Paz Pública</p> <p>141 Bis. Se le impondrán de diez a veinte</p>	<p>aprobado al Jefe de Gobierno para los efectos conducentes, éste lo devolvió con algunas observaciones entre las cuales se encontraba la de sustituir el término “terrorismo” por “ataques a la paz pública”. La observación del Jefe de Gobierno fue aceptada por la ALDF el 27 de junio de ese año y se publicó en la Gaceta Oficial el 16 de julio posterior.</p> <p>Se menciona lo anterior ya que a pesar de que el diputado promovente no lo señala expresamente en su iniciativa, esta dictaminadora, partiendo de un análisis literal de la misma, advierte que el legislador Sotomayor toma como modelo –si bien con algunas modificaciones– el delito de ataques a la paz pública tipificado en el precepto 362 del Código Sustantivo Penal del Distrito Federal –ordenamiento, que dicho sea de paso, no tipifica el delito de terrorismo–.</p> <p>Por otra parte, entre las similitudes que presentan los tipos penales de terrorismo –Código Federal–, el de Ataques a la Paz Pública –Distrito Federal– y, el de Contra la Paz Pública –propuesto por el diputado Sotomayor–, se encuentran la penalización de la comisión de actos contra las personas, cosas o servicios.</p> <p>Asimismo, la utilización de sustancias tóxicas (a nivel federal se agrega: armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego) o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento. En el Código del DF sólo se prevé, genéricamente, el uso de sustancias tóxicas, incendio, inundación o violencia. La propuesta del diputado Sotomayor contempla la utilización de sustancias tóxicas y explosivos (además de las inflamables).</p> <p>Adicionalmente, los tipos penales señalados, agregan como objeto de los mismos:</p>
---	--

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

<p>años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por diez años, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que realice actos en contra de las personas, las cosas, servicios públicos o privados, que perturben la coexistencia pacífica, armónica y civilizada de los ciudadanos, utilizando sustancias tóxicas, inflamables o explosivas.</p> <p>Las penalizaciones se incrementarán en dos terceras partes cuando dicha conducta se realice utilizando elementos que impidan total o parcialmente la identificación de las características fisonómicas del sujeto activo.</p>	<p>Código federal: Que las conductas produzcan "alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación". En el caso del código del Distrito Federal, en vez de la hipótesis de "alarma, temor o terror en la población" se utiliza la de "perturben la paz pública" Por su parte la iniciativa del diputado Sotomayor emplea la expresión "que perturben la coexistencia pacífica, armónica y civilizada de los ciudadanos".</p> <p>De lo anterior se desprende que si bien, las hipótesis mencionadas utilizan términos distintos, en esencia presentan la misma <i>ratio legis</i>.</p>
<p style="text-align: center;">TITULO CUARTO Delitos Contra la Seguridad Pública</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO III Armas prohibidas</p> <p>Artículo 160.- A quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de tres meses a tres años o de 180 a 360 días multa y decomiso.</p> <p>...</p> <p>Estos delitos, cuyo conocimiento compete al fuero común, se sancionarán sin perjuicio de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de aplicación federal en lo que conciernen a estos objetos.</p>	<p>Se hace mención de este precepto del Código Penal Federal, en razón de que es común que en algunas manifestaciones distintos sujetos porten armas prohibidas como los explosivos –particularmente los conocidos como "<i>bombas molotov</i>"–.</p> <p>Con lo anterior, se pretende ilustrar que existe otro tipo penal aplicable para quienes con estos instrumentos realicen actos vandálicos y actos contra las personas, cosas o servicios públicos o privados, independientemente de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.</p>
<p style="text-align: center;">CAPITULO IV Asociaciones delictuosas</p> <p>Artículo 164 Bis.- Cuando se cometa algún delito por pandilla, se aplicará a los que intervengan en su comisión, hasta una mitad más de las penas que les</p>	<p>Se cita este artículo, ya que el mismo contiene una agravante para quienes cometan ilícitos que perturben el orden público o ataquen los derechos de terceros</p>



Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

<p>correspondan por el o los delitos cometidos.</p> <p>Se entiende por pandilla, para los efectos de esta disposición, la reunión habitual, ocasional o transitoria, de tres o más personas que sin estar organizadas con fines delictuosos, cometen en común algún delito.</p> <p>...</p>	<p>–ya sea durante o fuera de una manifestación–.</p>
<p>TITULO QUINTO Delitos en Materia de Vías de Comunicación y Correspondencia</p> <p>CAPITULO I Ataques a las vías de comunicación y violación de correspondencia</p> <p>Artículo 168.- Al que, para la ejecución de los hechos de que hablan los artículos anteriores, se valga de explosivos, se le aplicará prisión de quince a veinte años.</p> <p>Artículo 170.- Al que empleando explosivos o materias incendiarias, o por cualquier otro medio destruya total o parcialmente una nave, aeronave, u otro vehículo de servicio público federal o local, o que proporcione servicios al público, si se encontraren ocupados por una o más personas, se le aplicarán de veinte a treinta años de prisión.</p> <p>Si en el vehículo de que se trate no se hallare persona alguna se aplicará prisión de cinco a veinte años.</p> <p>Asimismo se impondrán de tres a veinte años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa, sin perjuicio de la pena que corresponda por otros delitos que cometa, al que mediante violencia física, amenazas o engaño, se apodera de una nave, aeronave, máquina o tren ferroviarios, autobuses o cualquier otro medio de transporte público colectivo, interestatal o internacional, o los haga desviar de su ruta o destino.</p>	<p>Se citan estos preceptos, toda vez que en algunas manifestaciones se han presentado situaciones en las que se atacan vías de comunicación o se cometen actos contra vehículos.</p> <p>Adicionalmente, estos preceptos hacen clara alusión al empleo de explosivos y materias incendiarias.</p>

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

...	
<p style="text-align: center;">TITULO SEXTO Delitos Contra la Autoridad</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II Oposición a que se ejecute alguna obra o trabajo públicos</p> <p>Artículo 185.- Cuando varias personas de común acuerdo procuren impedir la ejecución de una obra o trabajos públicos, o la de los destinados a la prestación de un servicio público, mandados a hacer con los requisitos legales por autoridad competente, o con su autorización, serán castigadas con tres meses a un año de prisión, si sólo se hiciera una simple oposición material sin violencia. En caso de existir violencia, la pena será hasta de dos años.</p>	<p>Se cita este numeral, ya que establece la comisión de conductas en contra de servicios públicos.</p>
<p style="text-align: center;">CAPITULO IV Delitos cometidos contra funcionarios públicos</p> <p>Artículo 189.- Al que cometa un delito en contra de un servidor público o agente de la autoridad en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, además de la que le corresponda por el delito cometido.</p>	<p>Adicionalmente, el Código Federal establece como agravante la comisión de delitos en contra de servidores públicos en funciones, situación que no está exenta de presentarse durante manifestaciones.</p>
<p>En adición a los delitos anteriores, se tipifican los delitos de allanamiento de morada (artículo 285); lesiones (artículos 288 a 293); robo (artículo 367); daño en propiedad ajena (artículo 397), entre otros.</p>	<p>Como se puede apreciar, el código sustantivo penal federal contempla diversos delitos que pueden ser cometidos en perjuicio de derechos de terceros durante las manifestaciones.</p>

De la enunciación de los delitos recién referidos, se da cuenta de que el Código Penal Federal sí tipifica la comisión de diversas conductas que

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

perturban el orden público o afectan los derechos de terceros, ya sea mediante la comisión de actos en contra de las personas, cosas o servicios públicos o privados.

Lo anterior, lleva a esta comisión a la conclusión de que el establecimiento del tipo penal planteado por el iniciante resultaría *innecesario*, toda vez que la normatividad vigente ya contempla disposiciones que penalizan la comisión de actos que atentan contra los bienes jurídicos respecto de los que el iniciante aduce que existe un vacío jurídico.

Con lo anterior, se advierte que los límites a la libertad de expresión que, en su caso, posibilitan el accionar judicial, sí se encuentran regulados en la normatividad secundaria y, en todo caso, corresponde a las autoridades investigadoras y jurisdiccionales el óptimo desempeño de sus atribuciones para evitar que sigan prevaleciendo casos de impunidad.

Como ya se precisó, esta comisión opinante se manifiesta en contra de todo acto de vandalismo que se cometa excusándose en el ejercicio de la libertad de expresión o de cualquier otro derecho; pero también, una vez expuesto el análisis interpretativo/subsuntivo que precedió, se ha encontrado que la propuesta planteada por el diputado Sotomayor Chávez es inviable en razón de que su proyecto de hipótesis normativa ya se encuentra subsumida en diversos tipos penales del Código Penal Federal.

Asimismo, porque la justificación que da para la creación del delito “Contra la Paz Pública” queda desvirtuada cuando con la interpretación de la norma, se demuestra que ésta sí establece sanciones por la comisión de actos que perturben el orden público o afecten los derechos de terceros.

B. Sobre la agravante para quienes utilicen elementos que impidan total o parcialmente la identificación de sus características fisonómicas

Respecto al incremento de la penalidad en dos terceras partes que propone el iniciante cuando el delito Contra la Paz Pública se realice utilizando elementos que impidan total o parcialmente la identificación de las características fisonómicas del sujeto que lo cometa, cabe precisar que conforme a la interpretación sistemática de los artículos 1, 14, tercer

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consonancia con lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte⁴, ésta concluye que [...] *nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como "derecho penal del acto" y rechaza a su opuesto, el "derecho penal del autor" [...]*

De lo anterior, esta dictaminadora, siguiendo los principios enunciados en los preceptos citados, expresa su desaprobación a la agravante planteada por el legislador promovente.

Esto es así porque refiriendo al artículo 1o. constitucional y de acuerdo a lo sostenido por la Suprema Corte⁵, la dignidad humana es la condición y base de todos los derechos humanos y el proteger la autonomía de la persona, implica rechazar cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo.

Adicionalmente, el derecho penal está limitado a juzgar actos –que en este caso son las conductas específicas constitutivas de ilícitos amparados bajo el ejercicio de la libertad de expresión y no el hecho de que quienes los realicen utilicen determinadas prendas o atuendos que dificulten su identificación, por lo cual, de aprobar la agravante planteada, se estaría en el riesgo de asumir un paradigma de “derecho penal del autor”-.

C. Algunas consideraciones adicionales sobre la idoneidad y necesidad del tipo penal propuesto

1. El derecho penal como “última ratio”

Este órgano legislativo estima oportuno reiterar que el derecho penal debe ser empleado como una *última ratio* por el Estado, dando

⁴ Tesis Aislada: 1ª. CCXXXVII/2011 (9ª); Décima Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro II, noviembre de 2011 Tomo 1; p. 198; materia constitucional.

⁵ Tesis Aislada: 1ª. CCXXIV/2011 (9ª); Décima Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro II, noviembre de 2011 Tomo 1; p. 197; materia constitucional.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

prevalencia a otros medios que posibiliten la prevención y disuasión de las conductas delictivas.

En ese tenor y aunque el diputado iniciante no lo menciona expresamente en su iniciativa, esta Comisión de Derechos Humanos, partiendo de una interpretación teleológica, ha identificado que el móvil que lo ha llevado al planteamiento del tipo penal propuesto, son los daños y actos de vandalismo que lamentablemente se han suscitado en diversas manifestaciones, así como la situación de impunidad que persiste respecto a los autores de tales acciones.

En este orden de ideas, quienes integran este órgano legislativo comparten la preocupación del promovente y se manifiestan en contra de toda situación de impunidad que prevalezca en nuestro país. Asimismo, concordamos con lo expresado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal⁶ cuando señala que: *[...] el derecho a la libertad de manifestación y asociación es básico en toda sociedad democrática, más sin embargo, ello implica ejercerlo en un marco de derecho y en particular sin afectar derechos de tercero. El Derecho (Sic) a la libre manifestación no debe ser pretexto, en ningún caso, para realizar actos vandálicos [...]* (el subrayado es nuestro).

Como ha sido expresado anteriormente, diversas manifestaciones recientes y, particularmente las ocurridas con motivo del cambio del Poder Ejecutivo Federal el 1 de diciembre de 2012, tuvieron como saldo -además de violaciones a derechos humanos de particulares- múltiples daños en las personas y en las cosas, así como en los servicios públicos y privados. Las imágenes difundidas han dado muestra de diversos daños perpetrados a personas -lesiones y agresiones, entre otros-; cosas -vialidades, bancas, comercios, inmuebles públicos y privados, y monumentos públicos-. A la vez, diversos servicios públicos y particulares se han visto afectados por la magnitud de hechos perturbadores que se han realizado en marchas y manifestaciones.

⁶ Consultado en el portal electrónico:
<http://www.cd hdf.org.mx/index.php/comunicados/2888-comunicado-222012> el día 09 de mayo a las 13:00 horas.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Así, para el caso concreto de las manifestaciones que desembocan en agresiones y daños, se podría citar como ejemplo la necesidad de legislar e implementar una *Ley General sobre el Uso de la Fuerza*⁷, así como el cumplimiento de diversas recomendaciones formuladas tanto por organismos nacionales⁸ como internacionales.

Por lo anterior, esta comisión opinante estima oportuno que previamente se valoren otras medidas legislativas que robustezcan las normas ya existentes y que coadyuven a la optimización de las labores de los cuerpos policíacos e investigadores, ya que las mismas pueden realizar la consecución del fin buscado en la iniciativa sin necesidad de agotarse la instancia penal que, como se ha señalado, debe de ser el último recurso empleado por un Estado constitucional y democrático de derecho.

2. El principio de territorialidad para la persecución de los delitos

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹ ha sostenido que los delitos se establecen bajo el principio de territorialidad y por ello, aunque conozcan las autoridades federales sobre los mismos, la legislación que deberá aplicarse es la local de la entidad federativa en la que se llevó a cabo el ilícito. En ese sentido, la Suprema Corte ha señalado que *[...] la naturaleza del delito se determina por el lugar en donde se cometió, a menos que se surta alguna causal por la que el delito deba considerarse federal, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación [...]*

En ese orden de ideas, este órgano legislativo concluye que la adopción del tipo penal Contra la Paz Pública en el orden federal, poco abonaría a su persecución por parte de las autoridades federales, ya que a pesar de que en ciertos supuestos se pudiere ejercitar la facultad de atracción por tratarse de un concurso de delitos –con tipos penales federales– o en los

⁷ Vid. Recomendación número 15 de las observaciones preliminares sobre la visita oficial a México del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, durante los días 22 de abril al 2 de mayo de 2013.

⁸ Vid. Recomendación 7/2013 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con motivo de los hechos registrados el pasado 1 de diciembre de 2012.

⁹ Tesis: 1ª./ J. 45/2010; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, junio de 2010; Pág. 6, Jurisprudencia Penal.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

supuestos en los que la federación y servidores públicos federales pudieran ser sujetos pasivos por la comisión de actos vandálicos –que como ya se dijo, pueden configurarse en otros delitos ya regulados–, la legislación que en todo caso habría de aplicarse sería la de la entidad donde se cometieron los actos.

Adicionalmente, si bien la iniciativa propone la creación de un delito específico bajo la denominación del tipo penal “Contra la Paz Pública”, lo que en realidad se busca en dicha propuesta es agravar en el Código Penal Federal un ilícito cuya penalidad fue reducida en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el pasado mes de diciembre.

Partiendo de lo anterior, se observa entonces que el Congreso de la Unión no tiene facultades para crear en la legislación federal agravantes que puedan aplicarse a los delitos contemplados en los códigos locales, ni siquiera cuando sean atraídos.

3. Indeterminada connotación de la expresión “coexistencia pacífica, armónica o civilizada”

Todo tipo penal en aras de garantizar la máxima seguridad de los gobernados debe de ser redactado en términos precisos y objetivos, situación que no se observa en la propuesta de tipificación del diputado Sotomayor, toda vez que se incluye la expresión “actos en contra de personas, cosas, servicios públicos o privados que perturben la *coexistencia pacífica, armónica o civilizada* de los ciudadanos”. De lo anterior se entiende fácilmente el amplio carácter subjetivo que conllevan palabras como *coexistencia pacífica, armónica y civilizada*.

Adicionalmente, el espectro de aplicación del delito no se delimita con claridad, ya que lo que originalmente se propone en la iniciativa, podría abarcar un sinnúmero de situaciones fácticas como: el uso de fuegos artificiales en fiestas populares, actos de violencia en eventos públicos –como los deportivos–, entre otros – y que se reitera, pueden configurarse dentro de otros tipos penales.

En virtud de lo anterior, no se estima viable aprobar el tipo penal, ya que –en adición a todas las consideraciones expuestas– sería necesario delimitar de manera más objetiva el delito con el objeto de brindar coherencia lógica al propio ordenamiento jurídico y evitar conflictos de

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

antinomias o posibles interpretaciones que vayan más allá de lo que se pretende con la creación del tipo penal propuesto.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias tiene a bien emitir la siguiente:

Opinión

Único. Se considera inviable la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un artículo 141 Bis al Código Penal Federal, presentada por el diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 21 de mayo de 2013.