

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

P R E S E N T E. –

La suscrita, Diputada integrante de la Sexagésima Octava Legislatura del Honorable Congreso del Estado, EDNA XÓCHITL CONTRERAS HERRERA, miembro y en representación del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 58 y 68 fracción I de la Constitución Política del Estado, así como el diverso 167 fracción I, 168, 168 BIS, y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, los numerales 75 y 76 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, acudo ante esta Soberanía, a fin de presentar iniciativa con carácter de decreto, por medio de la cual se adiciona un artículo 197 Bis al Código Penal del Estado de Chihuahua y se adiciona un Capítulo a la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua, en materia de incitación pública al odio y a la violencia, lo anterior al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Ciudad Juárez, en las marquesinas exteriores consistentes en soportes destinados ordinariamente a la publicidad de espectáculos y obras, del centro de convenciones operado por una conocida cadena comercial de autoservicio, se exhibieron ante el público en general imágenes de contenido religioso que habían sido deliberadamente alteradas. Amplios sectores de la comunidad de creyentes de esta ciudad, mayoritariamente católica, percibieron dichas imágenes como una afrenta directa a aquello que profesan como sagrado y como un llamado a la hostilidad contra quienes comparten esa fe.

Lejos de agotarse en la incomodidad o en el reclamo pacífico, el episodio derivó en violencia. La difusión de esas imágenes alteradas encendió un clima de agravio del que se siguieron descalificaciones públicas y manifestaciones violentas

dirigidas contra las personas católicas, así como actos de destrucción material: hubo quienes, cuchillo en mano, cortaron y rasgaron los murales exhibidos. Lo que se colocó en un soporte publicitario terminó por alterar la paz pública, enfrentar a la comunidad y poner en riesgo la integridad de las personas.

El dato es jurídicamente decisivo: no estuvimos ante una simple ofensa a la sensibilidad religiosa, sino ante un contenido que, dirigido contra un grupo identificable por su fe y difundido de manera masiva, desencadenó hostilidad y violencia reales. La vida religiosa de esta frontera está profundamente arraigada y es, en su gran mayoría, católica; convive con una pluralidad de creencias y con el derecho a no profesar ninguna, que el Estado debe garantizar por igual. Y es precisamente esa convivencia la que se quebranta cuando se instrumentan los símbolos de una fe para incitar al odio contra quienes la practican.

Este episodio revela un problema que excede al caso concreto: la existencia de soportes de exhibición masiva, tales como marquesinas, carteleras, pantallas, vallas publicitarias y sus equivalentes digitales, cuya capacidad de alcance simultáneo sobre miles de personas no encuentra reflejo alguno en la respuesta punitiva prevista por la legislación penal vigente, que trata de modo idéntico la incitación susurrada entre dos personas y la desplegada ante una avenida entera.

Debe decirse con toda claridad, porque de ello depende el diseño de esta iniciativa: la conducta consistente en incitar al odio o a la violencia por motivos religiosos ya constituye delito en el Estado de Chihuahua. El artículo 197 del Código Penal del Estado, ubicado en el Título de los Delitos contra la Dignidad de las Personas, sanciona con prisión de seis meses a tres años, o con trabajo en favor de la comunidad y multa, a quien por razón, entre otras, de religión o ideología provoque o incite al odio o a la violencia, niegue un servicio o prestación, veje o excluya a alguna persona o grupo de personas, o niegue o restrinja derechos laborales.

No estamos, por tanto, ante un vacío de tipificación. Estamos ante tres deficiencias distintas y perfectamente identificables:

Primera, la ausencia de toda modulación punitiva en función del alcance y la masividad del medio empleado;

Segunda, la indeterminación de los elementos que permiten distinguir la incitación penalmente relevante de la expresión meramente ofensiva, indeterminación que hoy vuelve al tipo simultáneamente inaplicable en la práctica y vulnerable en su constitucionalidad; y

Tercera, la inexistencia de una vía administrativa no penal que permita atender estos hechos sin acudir a la última razón del sistema.

Legislar aquí exige, en consecuencia, precisión quirúrgica y no acumulación normativa. Crear un tipo penal autónomo de "utilización de imágenes religiosas para incitar al odio" sería, además de innecesario por redundante con el artículo 197 vigente, la manera más rápida de perder el decreto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El agravio sufrido por la comunidad de creyentes no se repara con una norma vistosa destinada a ser invalidada, sino con una reforma técnicamente resistente que en verdad proteja a las personas frente a la incitación.

Una reforma en esta materia se mueve en el terreno jurídicamente más resbaladizo que conoce el derecho público mexicano. Se identifican cinco límites, cuya inobservancia haría procedente una acción de inconstitucionalidad, los cuales son los siguientes:

A. Competencia exclusiva de la Federación en materia religiosa. El artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera expresa al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de culto público

y de iglesias y agrupaciones religiosas. Una norma local que pretendiera proteger a las religiones, a sus símbolos o a los sentimientos religiosos como bien jurídico, o que definiera qué representación resulta admisible respecto de una creencia, invadiría competencia federal y sería nula por ese solo motivo, con independencia de sus méritos sustantivos. De ahí que esta iniciativa no proteja símbolos ni creencias: protege personas frente a la incitación a la violencia y a la discriminación dirigida contra ellas, materia que sí corresponde a este congreso local en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 64, fracción I, de la Constitución del Estado.

B. Prohibición absoluta de censura previa. Los artículos 6o. y 7o. constitucionales, este último en su mandato de que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, y el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que sólo admite responsabilidades ulteriores, excluyen cualquier mecanismo de autorización, revisión o aprobación anticipada de contenidos, así como las restricciones por vías o medios indirectos. Toda medida que esta iniciativa contempla opera necesariamente después de la difusión y bajo control judicial.

C. Libertad de convicciones en ambos sentidos. El artículo 24 constitucional garantiza la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y comprende por igual el derecho a no profesar creencia alguna. Una norma que tutelara únicamente a las personas creyentes, o que lo hiciera con mayor intensidad, introduciría un trato diferenciado carente de justificación objetiva y razonable, contrario al artículo 1o. constitucional. Por ello la reforma que se propone no crea una categoría privilegiada: opera sobre el artículo 197 vigente y, por tanto, ampara con idéntico alcance a todas las categorías protegidas que dicho precepto enumera.

D. Taxatividad. El artículo 14 constitucional, en la vertiente desarrollada por la Primera Sala de la Suprema Corte, exige que el tipo penal permita a cualquier persona conocer con precisión razonable qué conducta se le prohíbe. Expresiones

como "ofender los sentimientos religiosos", "denigrar", "ultrajar" o "faltar al respeto" no superan ese estándar y han sido la causa recurrente de invalidación de normas penales que restringen la expresión. La técnica que aquí se emplea consiste en trasladar al texto legal, como elementos del tipo de exigencia acumulativa, los factores del umbral de seis partes del Plan de Acción de Rabat de la Organización de las Naciones Unidas, instrumento que constituye hoy el estándar internacional de referencia para distinguir el discurso de odio punible del discurso protegido.

E. Última ratio y proporcionalidad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la vía penal, cuando incide sobre la libertad de expresión, debe reservarse a las conductas más graves y sujetarse a estricta legalidad. De ahí que esta iniciativa acompañe la respuesta penal, reservada a la incitación con peligro real, con una vía administrativa restaurativa ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, llamada a resolver la inmensa mayoría de los casos sin activar el aparato punitivo.

Esta iniciativa tiene dentro de sus objetivos, reformar el Código Penal del Estado para adicionar un artículo 197 Bis que, sin alterar una sola letra del tipo vigente, cumple cuatro funciones. Primera, precisa los elementos que deben concurrir de manera conjunta para que la incitación al odio o a la violencia prevista en la fracción I del artículo 197 sea punible, los cuales son: publicidad de la conducta, destinatario identificable, propósito de que se cometan actos de violencia, hostilidad o discriminación, y probabilidad razonable e inmediata de que ello ocurra, valorada conforme al contexto, la posición del emisor, el contenido y forma del mensaje y su alcance. Segunda, incorpora una agravante de una mitad a dos terceras partes cuando la conducta se despliegue mediante soportes de exhibición pública, medios masivos o plataformas digitales, con propósito de lucro o en el marco de una actividad comercial, en las inmediaciones de lugares de culto o centros educativos, o por quien administre el espacio de exhibición conociendo el contenido. Tercera, remite a las consecuencias jurídicas aplicables a las personas

jurídicas y prevé, como reparación, el cese de la difusión y la publicación de la sentencia. Cuarta, y decisiva, establece una cláusula de salvaguarda que excluye expresamente del ámbito de lo punible la crítica, la sátira, la parodia, el humor, la expresión artística, académica, periodística e informativa, la difusión de creencias propias y la manifestación que se limite a ofender, escandalizar o herir sentimientos o convicciones.

Esa cláusula es el elemento del que depende la supervivencia del decreto: si el precepto no dice, con todas sus letras, que el contenido ofensivo o irreverente por sí mismo no es delito y que las imágenes o símbolos religiosos no son objeto de protección penal, la norma quedaría abierta a ser leída como un delito de blasfemia encubierto, con el resultado previsible de su invalidación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana coinciden desde hace décadas en que la libertad de expresión ampara también las ideas que ofenden, chocan o inquietan, y ninguna legislatura local puede desconocer ese parámetro.

En la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua se adiciona un Capítulo que define el discurso de odio con los mismos elementos empleados en la norma penal, evitando así divergencias interpretativas entre ambos ordenamientos; impone a las personas titulares de espacios de exhibición pública deberes de contacto, atención de quejas y conservación de registros, expresamente ajenos a toda revisión previa de contenidos; y dota a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de facultades para conocer de las quejas y acordar medidas de reparación no jurisdiccionales. El Capítulo cierra con dos cláusulas de resguardo competencial y sustantivo: la prohibición de que autoridad estatal o municipal alguna establezca autorización previa de contenidos, y la declaración expresa de que ninguna de sus disposiciones comprende materia de culto público, iglesias o agrupaciones religiosas.

Para un mejor entendimiento de la presente iniciativa, a continuación, se presenta un cuadro comparativo entre el texto actual de los ordenamientos legales que se pretenden reformar y el texto propuesto:

CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 197. Se impondrá de seis meses a tres años de prisión o de veinticinco a cien días de trabajo en favor de la comunidad y multa de cincuenta a doscientos días a quien, por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas: I. Provoque o incite al odio o a la violencia; [...] (Sin correlativo.)	Artículo 197. [...] (Queda intocado en su integridad.) Artículo 197 Bis. Reglas aplicables a la incitación pública al odio o a la violencia. (Se adiciona en los términos del ARTÍCULO PRIMERO del presente Decreto.)

LEY PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
No existe correlativo.	Capítulo [] Del discurso de odio y de los espacios de exhibición pública, integrado por los artículos que se precisan en el ARTÍCULO SEGUNDO del presente Decreto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Se adiciona un artículo 197 Bis al Código Penal del Estado de Chihuahua, para quedar redactado de la siguiente manera:

Artículo 197 Bis. Reglas aplicables a la incitación pública al odio o a la violencia.

La conducta prevista en la fracción I del artículo anterior será punible únicamente cuando concurren, de manera conjunta, los siguientes elementos:

- I. Que la provocación o incitación se realice públicamente o a través de cualquier medio idóneo para su difusión pública;
- II. Que se dirija contra una persona determinada o determinable, o contra un grupo identificable por alguna de las razones señaladas en el primer párrafo del artículo anterior;

- III. Que la persona agente obre con el propósito de que se cometan actos de violencia, hostilidad o discriminación en contra de la persona o del grupo destinatario; y
- IV. Que, atendidos el contexto en que se produce, la posición o grado de influencia de quien la emite, el contenido y la forma del mensaje, así como su alcance y difusión efectiva, exista una probabilidad razonable e inmediata de que tales actos lleguen a producirse.

La ausencia de cualquiera de los elementos anteriores excluye la tipicidad de la conducta.

La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de una mitad a dos terceras partes cuando la conducta se realice:

- I. Mediante marquesinas, carteleras, vallas, pantallas, proyecciones, rótulos, mantas o cualquier otro soporte destinado a la exhibición o publicidad ante el público en general;
- II. A través de medios de comunicación masiva, o de plataformas o servicios digitales de difusión abierta;
- III. Con propósito de lucro, o en el marco o con motivo de una actividad comercial, publicitaria o de espectáculos;
- IV. En las inmediaciones de templos o lugares destinados al culto, cementerios, centros educativos, o de las sedes de organizaciones que agrupen a las personas destinatarias; o

- V. Por quien tenga a su cargo la administración, programación o curaduría del espacio o soporte de exhibición, o consienta en ella conociendo el contenido y estando en posibilidad material de impedirla.

Cuando la conducta se cometa en los supuestos del artículo 26 de este Código, se impondrán a la persona jurídica las consecuencias jurídicas accesorias previstas en el artículo 64, atendiendo a la gravedad de la conducta y a la relevancia del beneficio obtenido, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a las personas físicas.

Además de la reparación del daño en términos de los artículos 43, 43 Bis y 46 de este Código, la autoridad judicial podrá ordenar, a petición de la víctima u ofendido:

- I. El cese de la difusión y el retiro del mensaje del soporte o medio en que se encuentre; y
- II. La publicación de un extracto de la sentencia, a costa de la persona sentenciada, en el mismo medio y con equivalente relevancia y difusión que la conducta sancionada.

No se configuran el delito previsto en la fracción I del artículo anterior ni las agravantes de este artículo, tratándose de:

- I. La expresión, difusión, enseñanza o defensa de creencias, doctrinas, dogmas o convicciones propias, sean religiosas, éticas, filosóficas, políticas o de cualquier otra índole, así como de la decisión de no profesar creencia alguna;

- II. La crítica, el examen, la refutación, la sátira, la parodia, el humor o la controversia respecto de doctrinas, dogmas, ritos, símbolos, instituciones, autoridades o jerarquías, religiosas o de cualquier otra naturaleza;
- III. Las expresiones artísticas, literarias, académicas, científicas, históricas, periodísticas, informativas o relativas a asuntos de interés público; ni
- IV. Las manifestaciones que se limiten a ofender, molestar, escandalizar o perturbar a quienes las reciben, o a herir sus sentimientos o convicciones.

En ningún caso podrá sancionarse una conducta por el solo contenido ofensivo, irreverente o hiriente del mensaje, ni por la utilización de imágenes, símbolos, textos o referencias religiosas consideradas en sí mismas.

Ninguna disposición de este artículo podrá interpretarse en el sentido de autorizar la censura previa, la exigencia de autorización o revisión anticipada de contenidos, ni la restricción de la circulación de ideas y opiniones por vías o medios indirectos.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se adiciona a la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua el Capítulo VI, denominado "Del discurso de odio y de los espacios de exhibición pública", con los artículos 33 a 38, para quedar redactados de la siguiente manera:

CAPÍTULO VI

DEL DISCURSO DE ODIO Y DE LOS ESPACIOS DE EXHIBICIÓN PÚBLICA

Artículo 33. Para los efectos de esta Ley se entiende por discurso de odio la manifestación que, difundida públicamente o por cualquier medio idóneo para ello, se dirige contra una persona determinada o determinable, o contra un grupo identificable por alguno de los motivos de discriminación reconocidos en esta Ley, con el propósito de que se cometan en su contra actos de violencia, hostilidad o discriminación, y que, atendido el contexto, la posición o influencia de quien la emite, el contenido y forma del mensaje y su alcance efectivo, genera una probabilidad razonable de que tales actos se produzcan.

No constituyen discurso de odio las conductas comprendidas en las hipótesis de exclusión previstas en el artículo 197 Bis del Código Penal del Estado de Chihuahua, las cuales se entienden aplicables en sus mismos términos a esta Ley.

Artículo 34. Las personas físicas o jurídicas titulares o administradoras de marquesinas, carteleras, vallas, pantallas, proyecciones y demás soportes destinados a la exhibición de contenidos ante el público en general, ubicados en el territorio del Estado, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Designar y hacer públicos un medio y una persona de contacto para la recepción de quejas relacionadas con los contenidos exhibidos;
- II. Acusar recibo de las quejas que reciban dentro de los cinco días hábiles siguientes y dar respuesta fundada dentro de los quince días hábiles posteriores;
- III. Conservar, por un plazo de seis meses, el registro de los contenidos exhibidos y de la persona que los contrató, así como de las quejas recibidas y de su respuesta; y
- IV. Atender las resoluciones, recomendaciones y determinaciones que emitan las autoridades competentes en términos de esta Ley y de la legislación aplicable.

Estas obligaciones son de carácter posterior a la exhibición y en ningún caso comprenden la revisión, aprobación o autorización previa de los contenidos.

Artículo 35. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos conocerá de las quejas por discurso de odio en términos de esta Ley y de su normativa aplicable, y podrá acordar con las partes, como medidas de reparación no jurisdiccionales:

- I. El retiro voluntario o el cese de la difusión del contenido;
- II. La formulación de una disculpa pública en el mismo medio y con equivalente difusión;
- III. La difusión de mensajes en favor de la igualdad y la no discriminación;
- IV. La impartición de acciones de capacitación y sensibilización al personal responsable; y
- V. Las demás que resulten idóneas y proporcionales, acordadas con la persona o el colectivo afectado.

Ninguna de estas medidas tiene naturaleza sancionatoria ni condiciona el ejercicio de las acciones penales o civiles que correspondan.

Artículo 36. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos integrará y publicará anualmente un registro estadístico, disociado de datos personales, de las quejas recibidas por discurso de odio, desagregado por motivo de discriminación, medio de difusión y forma de conclusión.

Artículo 37. Ninguna autoridad estatal o municipal podrá establecer, con fundamento en este Capítulo, la autorización, revisión, aprobación o dictamen

previos de los contenidos que hayan de exhibirse, ni restringir la circulación de ideas u opiniones por vías o medios indirectos. Toda medida derivada de este Capítulo es de carácter ulterior a la difusión.

Artículo 38. Lo dispuesto en este Capítulo no comprende materia alguna relativa al culto público, a las iglesias o a las agrupaciones religiosas, cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión en términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este Capítulo no tutela creencias, doctrinas, dogmas ni símbolos, sino la dignidad, la igualdad y la seguridad de las personas.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, salvo por lo que hace a las obligaciones previstas en el ARTÍCULO SEGUNDO a cargo de las personas titulares o administradoras de espacios de exhibición pública, las cuales serán exigibles a los noventa días naturales siguientes a dicha publicación.

SEGUNDO. Las conductas cometidas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se regirán por las disposiciones vigentes al momento de su realización, sin perjuicio de la aplicación de la ley más favorable en términos del artículo 10 del Código Penal del Estado de Chihuahua.

TERCERO. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos emitirá los lineamientos para la sustanciación de las quejas a que se refiere el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

CUARTO. Las atribuciones que este Decreto confiere se ejercerán con cargo a los presupuestos autorizados de los entes públicos correspondientes, sin que ello implique la creación de estructuras administrativas ni erogaciones adicionales.

QUINTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

ECONÓMICO. Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para que elabore la Minuta de Decreto en los términos en que deba publicarse.

Dado en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los diecisiete días del mes de agosto de dos mil veintiséis.

ATENTAMENTE

DIPUTADA EDNA XÓCHITL CONTRERAS HERRERA

Dip. José Alfredo Chávez Madrid

Dip. Yesenia Guadalupe Reyes Calzadías

Dip. Carla Yamileth Rivas Martínez

Dip. Nancy Janeth Frías Frías

Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

Dip. Roberto Marcelino Carreón Huitrón

Dip. Ismael Pérez Pavía

Dip. Arturo Zubía Fernández

Dip. Joceline Vega Vargas

Dip. Saúl Mireles Corral

Dip. Jorge Carlos Soto Prieto

Dip. Jaime Torres Amaya

