



I LEGISLATURA

Diputado Temístocles Villanueva Ramos

Ciudad de México, a 10 de abril de 2019

DIP. JOSÉ MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
PRESENTE

El que suscribe, Diputado Temístocles Villanueva Ramos, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en el Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122, apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 29, apartado D, inciso A, y 30 numeral 1, inciso B de la Constitución de la Ciudad de México; el artículo 12, fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y el artículo 95 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de este Congreso la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE DEROGAN LOS ARTÍCULOS 287 y 362 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL**, al tenor de la siguiente:

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Han pasado ya 6 años de las detenciones arbitrarias contra ciudadanas y ciudadanos, en su mayoría jóvenes, que protestaban con motivo de la toma de protesta de Enrique Peña Nieto el 1 de diciembre de 2012 en la Ciudad de México. Tan sólo en ese día 104 personas fueron detenidas, y se dio inicio a una escalada represiva contra las manifestaciones la cual llevó a que el 1° de diciembre de 2015, más de 500 personas fueran detenidas arbitrariamente.

A la mayor parte de las personas detenidas y procesadas se les acusó por el delito de "Ataques a la Paz Pública", y posteriormente se usó el tipo penal de "Ultrajes a la Autoridad", Este último, además de permitir la consignación y sentencia de inocentes, fue usado para criminalizar mediáticamente a las y los manifestantes como "vándalos" o "terroristas". La criminalización se comenzó a subsanar el pasado 8 de junio de 2018 cuando fue promulgada la **"Ley que extingue la pretensión punitiva y la potestad de ejecutar penas y medidas de seguridad contra todas aquellas ciudadanas y ciudadanos a quienes se imputaron delitos durante la celebración de manifestaciones en la Ciudad de México, entre el 1 de diciembre de 2012 y el 1 de diciembre de 2015, en los términos del Artículo 104 del Código Penal para el Distrito Federal"**, y se reconoció en ella a todas esas personas detenidas y a sus familiares como víctimas de violaciones por parte del gobierno de la Ciudad.



I LEGISLATURA

Diputado Temístocles Villanueva Ramos

Sin embargo, quedan dos pendientes: el cumplimiento pleno de la citada Ley y la persistencia en el Código Penal para el Distrito Federal de ambos delitos, del tipo penal que suelen usar los gobiernos para castigar a la oposición y a la protesta social, una larga historia en nuestro país que este nuevo gobierno debe erradicar.

En la Ciudad de México, a partir del 1 de diciembre de 2012, se ha pretendido señalar erróneamente que el delito de *Ataques a la Paz Pública* es la razón de las detenciones arbitrarias hechas ese día y posteriormente. Sin embargo, la concepción misma del delito y, sobre todo su espíritu, tal y como se llevaron a cabo originalmente; demuestran que se trata de un delito muy distinto al que se pretendía configurar. Debido a que, al no existir elementos probatorios para inculpar a las decenas de personas detenidas, se buscó justificar el uso excesivo de la fuerza pública y el enorme cúmulo de violaciones a los derechos humanos que se cometieron esos días.

Está comprobado que las autoridades del entonces Distrito Federal interpretaron hace 6 años dicho artículo a su conveniencia, usándolo como un delito político. El artículo 362 incumple el principio de taxatividad, lo que facilita una interpretación lejana a su naturaleza real, equiparando acciones de vandalismo –las cuales están claramente tipificadas en la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal- con delitos realmente graves y, a todas luces, desproporcionados.

Esto significa que el problema fue el uso e interpretación de este artículo por agentes del ministerio público y jueces que actuaron por consigna, ya que las detenciones arbitrarias ya que se pretendía justificarlas sin ninguna prueba objetiva. Esto debido a que se suscitaron actos vandálicos ante los ojos de la policía, sin embargo ésta no actuó en flagrancia, no detuvo a las personas verdaderamente responsables, sino a víctimas propiciatorias por el sólo hecho de encontrarse en el lugar. Se llega a la conclusión de que, para encubrir lo poco sustentado tanto de esas detenciones como de las acusaciones, simplemente se usó el artículo 362 como se hacía en otros tiempos con los artículos 145 y 145 bis, llamados de *Disolución Social*, así como con el 139 de *Terrorismo*, del Código Penal Federal.

En las pasadas administraciones, las autoridades abusaron de dos tipos penales para incriminar a jóvenes, estudiantes y activistas por la única razón de ser disidentes –por tanto incómodos al gobierno-, por expresarse en contra del poder o, sencillamente para justificar detenciones arbitrarias. No es coincidencia que en diciembre del 2012 todas las personas detenidas fueron acusadas del delito de *Ataques a la Paz Pública*, y que, debido a la indignación ciudadana ante



I LEGISLATURA

Diputado Temístocles Villanueva Ramos

las numerosas arbitrariedades cometidas, a partir del 10 de junio de 2013 la policía tuviera que emplear también el delito de *Ultrajes a la Autoridad*.

Este es el caso de más de 80 personas jóvenes, estudiantes y activistas; a quienes desde el año 2013 y hasta el 1 de diciembre de 2015 se les fincó el delito de *Ultrajes a la Autoridad* y fueron sometidos a largos procesos judiciales; sin más elementos que las declaraciones de los policías y sin más pruebas que –a juicio del Ministerio Público o del juez– los incriminaba. Por ejemplo, eso sucedió en el caso de las personas procesados por el 10 de junio, 1 de septiembre, 2 y 29 de octubre de 2013; del 12 de junio, 20 de noviembre y 1 de diciembre de 2014; y del 7 de enero, 18 de mayo, 6 de julio y 1 de diciembre de 2015.

De estos casos destaca el de Gabriela Hernández Arreola, criminalizada por "ser un riesgo para la sociedad" por el hecho de asistir a manifestaciones. Ella fue incriminada y sentenciada culpable del delito de *Ultrajes a la Autoridad* solo por el criterio subjetivo del juez. También es el caso de los 6 jóvenes detenidos en Reforma a la altura de El Caballito el 2 de octubre de 2013, a quienes bajo el supuesto de *Ataques a la Paz Pública* permanecieron en prisión por más de 6 meses sin existir prueba alguna. En fechas posteriores ocurrió lo mismo con otras personas que, aunque están en libertad ahora, siguen todavía bajo proceso y, en algunos casos, sufren de acoso y amenazas de agentes policiacos.

Numerosas organizaciones civiles, colectivos defensores de Derechos Humanos, ciudadanas y ciudadanos en general; presentaron varias propuestas, demandas, razonamientos fundados e iniciativas concretas para derogar el Artículo 362 del Código Penal del Distrito Federal. Entre otras, podemos citar al Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria OP", A.C., la Asociación Nacional de Abogados, a la Liga de Abogados 1 de diciembre, al Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. y a la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, "Todos los Derechos para Todas y Todos".

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en una sociedad democrática el poder punitivo del Estado, al ser el más severo de todos, sólo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro; porque, de lo contrario, podría conducir al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado. Por lo que no se puede ignorar la obligación



I LEGISLATURA

Diputado Temístocles Villanueva Ramos

constitucional que tiene el mismo Estado de garantizar los Derechos Humanos, la cual está contemplada en el artículo 1º de la Constitución.¹

2. ANTECEDENTES

La redacción actual del artículo 362 del Código Penal para el Distrito Federal tiene su antecedente en el artículo 139 del Código Penal Federal. El contenido del texto aprobado el 17 de junio de 2002 por el Pleno de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no es otro que el delito de *Terrorismo*. De hecho, el decreto aprobado por la Asamblea así lo decía expresamente², pero el Jefe de Gobierno en ese entonces, el Lic. Andrés Manuel López Obrador, preocupado por las implicaciones que para el ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos pudiera tener y para evitar su uso con fines políticos; propuso el cambio de su denominación a *Ataques a la Paz Pública*³. Ese fue el espíritu del cambio propuesto por el entonces Jefe de Gobierno, y así se incorporó en el decreto publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del DF el 16 de julio de 2002.

| Texto original del Código Penal Federal | Texto aprobado inicialmente por la Asamblea Legislativa | Texto final Código Penal para el Distrito Federal |
|---|--|---|
| 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 incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, <u>que</u> | Artículo 362. Al que por cualquier medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, <u>que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella</u> , para perturbar la paz pública o menoscabar la autoridad del Gobierno del Distrito Federal, o presionar a la autoridad para que tome una determinación, se le impondrán de cinco a treinta años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por diez años. | Artículo 362. Se le impondrán de cinco a treinta años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por diez años, al que <u>mediante la utilización de sustancias tóxicas, por incendio, inundación o violencia extrema</u> , realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que perturben la paz pública o menoscaben la autoridad del Gobierno del Distrito Federal, o presionen a la autoridad para que tome una determinación. |

¹ Serrano, Sandra y Vázquez Daniel, *Los derechos en acción, Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO México, 2014, p. 71.

² Ver: Dictamen del 30 de abril de 2002.

³ Consultado el 06 de diciembre de 2012 en La Jornada, en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/06/21/043n3cap.php?origen=capital.html>



I LEGISLATURA

Diputado Temístocles Villanueva Ramos

| | | |
|---|--|--|
| <p>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> | | |
|---|--|--|

Al hacer un comparativo de los artículos 362 del Código Penal para el DF y el 139 del Código Penal Federal se observa que tienen elementos coincidentes pero también discordantes:

- a) 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 la Ciudad de México se utiliza el término "violencia extrema").
- b) La realización de actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos. Que tenga como objeto producir: a nivel federal se establece "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". Mientras que en el caso de la Ciudad se modifican dos hipótesis, en lugar de "alarma, temor o terror en la población" se sustituyen por "perturben la paz pública" y en lugar de colocar el concepto de atentar contra la seguridad nacional, se establece el "menoscabo de la autoridad del Gobierno de la Ciudad".

Situación que resulta todavía más notoria al revisar los Códigos Penales en otras entidades, por ejemplo Veracruz, Chihuahua e Hidalgo, en los que se retomó el mismo tipo *Terrorismo* propuesto por el Código Penal Federal, entidades en las que el clima de represión política es particularmente grave.

Al desechar de la propuesta inicial el concepto de *Terrorismo* se trataba de eliminar una figura que fue introducida en el Código Penal Federal el 29 de julio de 1970, en el marco de la Guerra Sucia. Desde entonces se había usado para reprimir a numerosas personas activistas con el pretexto del combate a la guerrilla, por el único delito de ser disidentes y opositores al gobierno. Por eso mismo, la modificación propuesta por el Lic. Andrés Manuel López Obrador no solamente desechaba las palabras "alarma", "temor" y "terror": sino que iba acompañada de



I LEGISLATURA

Diputado Temístocles Villanueva Ramos

la tipificación de un nuevo delito que se denominó *Ataques a la Paz Pública*, y así se le estableció en el Capítulo II del Código Penal para el Distrito Federal.

El 13 de diciembre de 2012, jóvenes del movimiento #YoSoy132, además de familiares y amigas y amigos de las personas detenidas; entregaron a la entonces Asamblea Legislativa la iniciativa que planteaba la derogación del artículo 362 del Código Penal. Y aunque fracciones mayoritarias de la Asamblea se habían comprometido a votar a favor de la derogación, finalmente todos los partidos se alinearon con el entonces Jefe de Gobierno para solo reducir su penalidad. En la última legislatura de la hoy extinta Asamblea Legislativa se presentaron también varias iniciativas para modificar artículos de la materia, como el 362, 251 y 287. Ninguna de ellas fue dictaminada.

El 14 de septiembre de 2015, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió las recomendaciones 09, 10 y 11, mediante las cuales acreditó diversas violaciones a los derechos humanos en tres manifestaciones de protesta, cometidas por servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal. Y entre las recomendaciones se solicitaba a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal derogar los tipos penales de *Ultrajes a la Autoridad* y *Ataques a la Paz Pública*.

Posteriormente, en febrero de 2016 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció por declarar inconstitucional el delito de *Ataques a la Paz Pública*, al considerar que era "ambiguo e impreciso" y otorgar al juzgador un "amplio margen de interpretación y arbitrariedad (...) lo que viola los derechos a la seguridad jurídica y a la exacta aplicación de la ley penal". Y lo mismo determinó respecto al delito de *Ultrajes a la autoridad* el 7 de marzo de ese mismo año, argumentando que violaba el derecho de libre expresión, al restringir discursos "impopulares y provocativos" de inconformidad contra la autoridad.

Los contenidos y presupuestos de la doctrina del "derecho penal del enemigo" ideada por el penalista alemán Günther Jakobs, muy relacionados con ideas similares difundidas en los Estados Unidos por el iuspublicista John Yoo a través de su libro "*War by Other Means*"; son incompatibles con el constitucionalismo garantista que caracteriza a la nueva Constitución Política de la Ciudad de México.

No puede decirse que se trata de dejar inerte a la ciudadanía de la Ciudad de México y a la vez generar un vacío legal para favorecer el vandalismo y la violencia. Decir eso es un despropósito toda vez que el delito de terrorismo sí está tipificado en el Código Penal Federal.



I LEGISLATURA

Diputado Temístocles Villanueva Ramos

3. FUNDAMENTO LEGAL

1. El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ... Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión".
2. El artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que "toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna."
3. El artículo 2º "De la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la Ciudad" de la Constitución Política de la Ciudad de México indica que "la Ciudad se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales". A su vez, el artículo 7 "Ciudad democrática" en su fracción C "Libertad de expresión" menciona que "toda persona tiene derecho a la libertad de expresión por cualquier medio. Su ejercicio no podrá ser objeto de previa censura y sólo podrá ser limitado en los casos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."
4. El artículo 65 "De la responsabilidad política" de la Constitución Política de la Ciudad de México mandata que quienes ocupen un cargo de elección popular serán sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y las leyes que de ella emanen...no procede el juicio político por la mera expresión de ideas".
5. La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías conmina en su artículo 13 que "en la Ciudad, los derechos se ejercen a título individual o colectivo, para estos



I LEGISLATURA

Diputado Temístocles Villanueva Ramos

últimos se deberá de: Respetar, proteger y garantizar el ejercicio de las libertades de expresión, reunión y asociación, así como los derechos a la transparencia, a la información, rendición de cuentas y a la defensa de derechos humanos...Proteger el derecho de reunión, manifestación y protesta social, y establecer protocolos en la materia conforme a los más altos estándares internacionales..."

6. El artículo 38 de la misma Ley menciona que "en la Ciudad toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, siendo este un derecho humano fundamental sobre el que se sustentan las demás libertades civiles. Este derecho comprende la libertad de buscar, generar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole por cualquier medio. Su ejercicio no puede estar sujeto a censura previa sino a responsabilidades ulteriores y por el respeto a la privacidad de las personas en términos de la legislación de la materia."

Asimismo, el artículo 43 sustenta que "la ciudadanía tiene el derecho y el deber de participar en la solución de problemas de interés general, a través del diálogo público, el ejercicio de la libertad de expresión y reunión".

4. MODIFICACIONES PROPUESTAS

Es por todo lo anterior; y dada la trascendental preponderancia que tiene para todas y todos los habitantes de la Ciudad de México expresar su inconformidad política, social o económica en libertad, sin ser sujeta al juicio o valoración personal de un agente del ministerio público o de un juez; que se propone la derogación de los artículos 287 y 362 del Código Penal para el Distrito Federal.

La falta de una cultura democrática y de derechos humanos en las autoridades policiacas, la falta de apertura y entendimiento del ejercicio de la democracia; y por ende lo que significa la existencia de una oposición y el ejercicio del derecho a la protesta aunado a leyes ambiguas han sido factores de predisposición para la ejecución de arbitrariedades y graves violaciones a los derechos humanos.



I LEGISLATURA

Diputado Temístocles Villanueva Ramos

5. PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO.- Se derogan los artículos 287 y 362 del Código Penal para el Distrito Federal, para quedar de la siguiente manera:

Capítulo V
Ultrajes a la Autoridad

(...)
ARTÍCULO 287.- **Se deroga.**

Capítulo II
Ataques a la Paz Pública

(...)
ARTÍCULO 362. **Se deroga.**

6. TRANSITORIOS

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Dado en el Congreso de la Ciudad de México, a los diez días del mes de abril de 2019.

ATENTAMENTE

DIP. TEMÍSTOCLES VILLANUEVA RAMOS