

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida
por la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz, Luis Marcelo Vega Robledo, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959, 1220222, y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones al licenciado Moisés Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez, Cinthia Paola Rangel Rojas, Giovanna Gómez Oropeza, Norma Nayeli Sandoval Moreno y César Balcázar Bonilla; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Jalisco.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículo 309, en la porción normativa “masiva”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformada por Decreto 26182/LXI/16, y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, publicado el día 20 de diciembre de 2016.

Para mayor precisión en seguida se transcribe el texto del artículo impugnado:

*“**Artículo 309.** A quien, de forma intencional y mediante actos concretos, obstaculice, impida o reprima la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de algún medio de comunicación **masiva**, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”*

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1º, 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 1º y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la libertad de expresión.
- Obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Principio de universalidad.
- Prohibición de discriminación.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 309, en la porción normativa “masiva”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformada por Decreto 26182/LXI/16 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, publicado el día 20 de diciembre de 2016.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día martes 20 de diciembre de 2016, por lo que el plazo para presentar la acción corre del miércoles 21 de diciembre de 2016, al jueves 19 de enero de 2017.

Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)*

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
(...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;***

(...)

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y*

aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18. (Órgano ejecutivo)**
La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho humano a la libertad de expresión, consagrado en sus artículos 6 y 7. Asimismo, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos es un mandato constitucional que impera para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias como lo expresa el artículo 1º constitucional.

La libertad de expresión es uno de los derechos que caracterizan fundamentalmente a un Estado democrático. Por ello, la tarea llevada a cabo por los periodistas, sin distinción alguna, sean independientes, comunitarios, universitarios, experimentales, o de cualquier índole, contribuyen día con día a la construcción de un Estado constitucional democrático.

Con el fin de contribuir a la protección del derecho a la libertad de expresión, el día 20 de diciembre del 2016 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el decreto por el que se expidió la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco, y se adicionaron y reformaron diversos artículos del Código Penal para el Estado

Libre y Soberano de Jalisco en materia de delitos contra la libertad de expresión.

De este conjunto de modificaciones normativas, destaca la adición del Título Vigésimo Cuarto al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, denominado De los Delitos contra la Libertad de Expresión con su Capítulo Único y su único artículo 309. En el mismo, se establece una pena de seis meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida de Actualización a la persona que intencionalmente obstaculice impida, o reprima la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de algún medio de comunicación masiva.

Para este Organismo Constitucional Autónomo, esta disposición limita de manera excluyente e irracional las sanciones de los delitos contra la libertad de expresión, toda vez que circunscribe la aplicación de la pena solo en los casos en los que se perjudique a los medios de comunicación masiva, dejando sin esta protección a todos aquellos medios que si bien no son de carácter masivo, realizan tareas periodísticas en ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Cuestión que podría traducirse en una desprotección, y por lo tanto incumple en su finalidad de proteger el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de los medios de comunicación en sentido amplio. Por ello, con el ánimo de contribuir al reforzamiento del sistema de protección a periodistas, esta Comisión Nacional pone a consideración de ese Alto Tribunal para que se pronuncie respecto de la norma impugnada.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta

Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“Artículo 6o. *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

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. (...)

“Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos
1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

“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.”

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad 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.

(...).”

XI. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. El artículo 309, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción normativa “masiva”, trasgrede el contenido de los artículos 1º, 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 309, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, es producto de una reforma por la que se pretende introducir y sancionar delitos contra la libertad de expresión. Con la introducción de este nuevo tipo penal se formará procedimiento penal *“A quien, de forma intencional y mediante actos concretos, obstaculice, impida o reprima la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de algún medio de comunicación masiva,”* y *“se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”*

Sin embargo, esta figura típica genera una desprotección al derecho a la libertad de expresión, pues sólo protege a las medios de comunicación masivos, y se deja en estado de vulnerabilidad a los medios de comunicación no masivos, como son los independientes, comunitarios, universitarios, experimentales u otros, tales como periodistas independientes.

En tanto que solo se sancionan actos que afectan a medios de comunicación masiva, y los actos que afecten a otros sectores periodísticos quedan impunes, se genera una violación a la Constitución Federal en la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar el derecho humano de libertad de expresión, a todas las personas y se inobserva el **principio de universalidad**, así como la prohibición de discriminación.

El derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido en el marco constitucional y convencional, concretamente en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

No obstante la interpretación de este derecho no debe verse como la simple obligación del estado de abstenerse de inhibir a través de sus agentes su ejercicio, sino que, como exigen los artículos 1º constitucional, párrafo tercero y 1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, deben verse como la obligación del Estado de tomar todas las medidas para garantizar que todas las personas pueden ejercer ese derecho con libertad.

Conviene recordar que derivado de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se instauró en el texto constitucional la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, imponiéndole así al Estado la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar todas las violaciones a los derechos humanos.

Es decir, que existe una obligación para todas las autoridades del Estado Mexicano, de garantizar el ejercicio del derecho de la libertad de expresión, sin que por ello las personas sean víctimas de ataques sobre su persona, familia, trabajo o bienes. Para tal efecto el Estado Mexicano está en el deber de tomar todas las medidas adecuadas –como la prohibición de estas conductas a través de leyes penales- a fin de evitar que no se genere un escenario de autocensura debido a la impunidad de agresiones cometidas en contra de medios de comunicación de cualquier índole, conforme al principio de universalidad, así que la protección del derecho penal no puede quedar restringida a los actos que únicamente afecte a medios masivos.

El principio de universalidad, consiste en garantizar un derecho humano a todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias, o sea

que, todas las personas puedan ejercer su libertad de expresión por igual. De ahí que, para este caso, si tanto los medios de comunicación masiva como los medios independientes, comunitarios, universitarios, experimentales e incluso periodistas independientes, hacen uso del mismo derecho a la libertad de expresión, es claro que todos tienen derecho a ser protegidos en el ejercicio de esta libertad.

En el caso concreto, la norma impugnada al brindar protección a un grupo limitado de personas (medios de comunicación masiva), está excluyendo de la misma garantía a otro grupo más amplio de personas que también hacen uso legítimo de su libertad de expresión, por lo tanto se inobserva el deber de adoptar todas las medidas necesarias y razonables para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, así como las obligaciones relativas a la investigación y sanción de las violaciones de los derechos humanos, conforme al principio de universalidad, de donde deviene la inconstitucionalidad de la norma alegada.

La Comisión Interamericana, en el caso *Héctor Félix Miranda contra México*, de 13 de abril de 1999, ha señalado que si el Estado es omiso en garantizar el ejercicio de los derechos, en su vertiente de investigar y sancionar los actos que vulneren a los mismos, se traduce en el incumplimiento del Estado de sus obligaciones para con los mismos y conlleva la violación del derecho a informar y expresarse pública y libremente. Así quedó asentado en el informe número 50/99, de donde se extrae lo siguiente:

*“6. (...) En dicho contexto, **la Comisión concluye que la falta de investigación y sanción penal** de los autores intelectuales del asesinato de Héctor Félix Miranda, conforme a la legislación y los procedimientos internos mexicanos, **conlleva la violación del derecho a informar y expresarse pública y libremente.** Igualmente, la CIDH concluye que el homicidio del periodista constituye una agresión contra todo ciudadano con vocación de denunciar arbitrariedades y abusos a la sociedad, agravada por la impunidad de uno o más autores intelectuales. Por lo tanto, **la***

falta de investigación seria y completa de los hechos del presente caso genera la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la violación del derecho a la libertad de expresión de Héctor Félix Miranda y de los ciudadanos en general a recibir información libremente y a conocer la verdad de lo acontecido.

Por lo que en el caso de la norma que nos ocupa, debe ser interpretada como una omisión por parte del Estado para sancionar penalmente los actos de agresión que se realicen contra aquellos medios de comunicación no masivos, y por tanto, se generó impunidad contra ese sector y se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión en medios independientes, comunitarios, universitarios, experimentales por la falta de cumplimiento de la obligación de garantía por parte del Estado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, a pesar de que las violaciones a derechos humanos no sean realizadas activamente por las autoridades estatales, el Estado, al no cumplir su obligación de protección de la esfera de derechos hacia todas las personas, resulta responsable por no garantizar la existencia de condiciones que favorezcan el ejercicio pleno de los mismos, toda vez que ha fallado en su deber de protección. Así lo concluyó en el caso Ríos y Otros contra Venezuela, que enseguida se cita:

“334. De tal manera, la Corte considera que el conjunto de hechos probados conformaron formas de obstrucción, obstaculización y amedrentamiento para el ejercicio de las labores periodísticas de las presuntas víctimas, expresadas en ataques o puesta en riesgo de su integridad personal, que en los contextos de los referidos pronunciamientos de altos funcionarios públicos y de omisión de las autoridades estatales en su deber de debida diligencia en las investigaciones, constituyeron faltas a las obligaciones estatales de prevenir e investigar los hechos. Por ello, el Estado es responsable por el incumplimiento de su obligación contenida en el artículo 1.1 de la Convención de garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir

información y el derecho a la integridad personal, reconocidos en los artículos 13.1 y 5.1 de la Convención Americana, (...).¹

Por ende, debido a que el legislador de Jalisco, fijo el espectro de protección penal en los medios de comunicación masivos, el tipo penal no es aplicable a todos los actos encaminados a obstaculizar, impedir, reprimir la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de información y opinión, por lo que no se garantiza con universalidad la protección de la libertad de expresión. Debe hacerse hincapié en que el objetivo de la tipificación contenida en el 309, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, era en realidad contra de los actos que vulneren los derechos de las personas periodistas, según se aprecia en la exposición de motivos de la reforma que añadió el artículo que ahora se combate.² Empero, el resultado del legislador no era el perseguido pues del análisis del tipo penal en cuestión, se desprende que el bien jurídico tutelado es la libertad de expresión exclusivamente de un sector determinado, a saber los medios de comunicación masiva.

La señalada exclusión carece de razonabilidad, y deja sin protección un amplio conjunto de medios de comunicación que si bien, no son de carácter masivo, realizan actividades relacionadas con el periodismo en el ejercicio de la libertad de expresión.

¹ Caso Ríos y otros vs. Venezuela, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 28 de enero de 2009, párrafo 344.

² “Con nuestra propuesta, que denominamos Ley de emergencia para castigar la violencia periodística, buscamos proteger la libertad de expresión y castigar a quienes pretendieran ejercer violencia contra los periodistas en nuestro Estado.

De esta forma, buscamos consolidar la democracia y el estado de Derecho en nuestra entidad, partiendo del respeto del trabajo informativo que día a día llevan a cabo los periodistas de nuestra entidad. (...)

De esta forma, la propuesta es sólida desde el punto de vista jurídico y con un gran ingrediente social, ya que representa asegurar el derecho de libertad de expresión y de prensa, en nuestra entidad.

Por ende, estas incorporaciones que proponemos, en caso de aprobarse, serían el principio de un marco legal sólido que dignifique y proteja la labor periodística y nos permita construir una sociedad más democrática en nuestro Estado”.

Así, por ejemplo la norma en cuestión no engloba dentro de su marco de protección a las personas defensoras de derechos humanos, a la luz del artículo 6 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, documento que expresa que toda persona tiene derecho a conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales; aspecto que no es abordado por la norma impugnada, de modo que la desprotección que genere el mismo no solo trasciende a aquellos medios de comunicación no masivos, sino que también deja sin protección el conjunto de personas dedicadas a la protección de los derechos humanos.

Por tanto, si la finalidad de la norma es proteger contra actos delictivos a los medios de comunicación, la misma resulta ineficaz, ya que la hipótesis normativa solo se activara cuando dichos actos sean cometidos únicamente en contra de un medio de comunicación masiva, excluyendo de ese rango de protección a cualquier otro medio de comunicación que realice actividades comunicativas.

Así, el derecho a la libertad de expresión se encuentra íntimamente ligado con la libertad de prensa, sin embargo, no debe entenderse que dicho derecho se encuentra limitado o restringido a una determinada profesión o a un grupo específico de personas, por lo que no debe entender a los medios de comunicación masiva como la única fuente de actividades periodísticas.

En ese sentido se ha expresado el Tribunal Interamericano en Caso Tristán Donoso Vs. Panamá, Sentencia de 27 de Enero de 2009, *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones Y Costas*, párrafo 114, que a continuación se transcribe:

“114. La Convención Americana garantiza este derecho a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas. La libertad de expresión es un componente esencial de la libertad de

prensa, sin que por ello sean sinónimos o el ejercicio de la primera esté condicionado a la segunda. El presente caso se trata de un abogado quien reclama la protección del artículo 13 de la Convención.”

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la importancia del ejercicio de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la obligación del Estado de equilibrar la participación de distintas corrientes, promoviendo la pluralidad informativa, así lo estableció en la Sentencia del 22 de junio de 2015 Caso *Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 144, de la literalidad siguiente:

“144.(...)Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que entraña para los medios de comunicación social y para quienes ejercen profesionalmente estas labores, el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan²¹¹, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas.”³

En el mismo sentido se pronunció al resolver el Caso Rafael Ignacio Cuesta Caputi contra Ecuador:

102. Al interpretar el artículo 1(1) de la Convención Americana, la Corte Interamericana ha señalado que el cumplimiento del deber de investigar es una de las condiciones para garantizar el pleno ejercicio de un

³ Caso *Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 22 de junio de 2015 , párrafo 144.

derecho amparado por la Convención[99]. El mismo tribunal considera que para que una investigación sobre la violación a los derechos humanos sea comprobadamente efectiva, es necesario que sea rápida, imparcial y conducida con la debida diligencia[100]. En el presente caso, eso significa que las autoridades ecuatorianas tenían la obligación de realizar todas las averiguaciones necesarias a fin de sancionar a los responsables del atentado y las amenazas en contra del señor Rafael Ignacio Cuesta Caputi. Sin embargo, el crimen no fue investigado de forma efectiva, tal como quedó establecido supra[101].

103. La CIDH se ha manifestado en el sentido de que el efecto inhibitorio resultante de la amenaza o cualquier forma de represalia a un individuo por la manifestación de sus ideas y opiniones solo puede ser evitado a través de la acción decisiva del Estado para castigar aquellos que lo acometen[102].⁴

En ese sentido, el Estado mexicano ha sido recomendado en varias ocasiones, con el objeto de reforzar el sistema de protección de los derechos humanos, específicamente en materia de protección al derecho a la libertad de expresión, en el sentido de llevar a cabo las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos, y miembros de organizaciones sociales.

“366. De manera consistente, la CIDH ha reiterado que el medio más eficaz para proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos en el hemisferio es investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables⁵⁴⁰ y, por tanto, el Estado tiene la obligación de combatir la impunidad por todos los medios legales disponibles, ya que ésta propicia la

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rafael Ignacio Cuesta Caputi contra Ecuador Fondo, 18 de julio del 2008, párrafos 102-103.

repetición crónica de las violaciones a derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares⁵⁴¹.

La impunidad frente a este tipo de agresiones, alimenta la percepción de que estos actos son tolerados por el Estado y sus instituciones.

“367. La CIDH ha señalado que las y los defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de ésta. Por tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad. La Comisión recuerda asimismo que la labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tiene un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia.

368. Como ha señalado la Comisión anteriormente, los actos de violencia y otros ataques contra las defensoras y los defensores de derechos humanos no sólo afectan las garantías propias de todo ser humano, sino que atentan contra el papel fundamental que juegan en la sociedad y sume en la indefensión a todas aquellas personas para quienes trabajan. Consecuentemente, la protección de las personas defensoras es urgente e indispensable para garantizar su derecho a la vida, su trabajo como defensores, y en consecuencia, la vigencia de la democracia y los derechos humanos(2015)⁵

“671. Que adopte las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos, y miembros de organizaciones sociales.(1998)”⁶

⁵ Ibídem, párrafo 367-368.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la Situación de los derechos humanos en México, 1998, párrafo 671.

Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe sobre la “Situación de los derechos humanos en México”, del año 2015, hizo énfasis en la investigación como medio para identificar y remover factores de riesgo, y prevenir su repetición.

“453. Como lo ha considerado respecto de otros contextos y programas de protección de la región, la Comisión considera que es primordial que los mecanismos de protección se articulen con las instancias correspondientes de investigación, a fin de esclarecer las fuentes de riesgo, así como identificar y sancionar a posibles perpetradores. El avance de las investigaciones permitirá, además, complementar la eficacia de las medidas de protección adoptadas y desactivar los elementos que ponen en peligro a las personas amparadas por los programas de protección.

454. La Comisión Interamericana recuerda que “el medio más eficaz para proteger [...] es investigar eficazmente los actos de violencia y sancionar a los responsables” y, por consiguiente, hace un llamado al Estado a fin de que emprenda investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por todas las personas vinculadas con los programas de protección, incluyendo aquellas personas beneficiarias de medidas cautelares de la CIDH, cuya situación de riesgo se renueva de manera continua en virtud de los patrones de violencia que originaron el otorgamiento de tales medidas, así como su ingreso al mecanismo de protección de México.”

Con ello queda clara la necesidad de hacer énfasis en investigar eficazmente los actos de violencia contra periodistas y sancionar a los responsables, como el medio más eficaz para protección, lo que necesariamente empieza por un marco jurídico válido, que permitan al Estado emprender investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por todas las personas vinculadas con el ejercicio de la libertad de expresión.

Bajo estas consideraciones, la porción normativa “masiva” del artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco constituye una contradicción con la obligación de garantía y protección del Estado, respecto al derecho de libertad de expresión, pues se limita a los medios masivos de comunicación.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad del artículo 309, en la porción normativa “masiva”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformada por Decreto 26182/LXI/16 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, publicado el día 20 de diciembre de 2016.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el ordenamiento impugnado, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

No obstante lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

A N E X O S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Jalisco del día 20 de diciembre de 2016 en el que se reforma la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Tener por presentados los anexos señalados en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 19 de enero de 2017.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS