

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

**Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06065, México, D.F.

**RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA**, en mi carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia del Acuerdo del Senado de la República, por el que se me designa como tal (anexo 1); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur número 3469, Colonia San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, Código Postal 10200, en México, Distrito Federal; así mismo 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 la Maestra Yolanda Leticia Escandón Carrillo, al licenciado Jorge Luis Martínez Díaz y, en términos del artículo 4° de la Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a María Mercedes Hume Alarcón, Andrés Quezada Garza, Gabriela Burela Cruz, Edgardo Antonio Muñoz Leyva, y Silvana García Pedrayes, con el debido respeto comparezco a exponer lo siguiente:

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 demás relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional citado y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

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

## **I. Los nombres y firmas de los promoventes:**

Raúl Plascencia Villanueva, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

## **II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas:**

**A) Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Veracruz.

**B) Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado de Veracruz.

## **III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado:**

El artículo 373 del Código Penal del Estado de Veracruz, reformado mediante el "*DECRETO NÚMERO 296 POR EL QUE SE ADICIONA UN CAPÍTULO III AL TÍTULO XXII DEL LIBRO SEGUNDO Y EL ARTÍCULO 373 AL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ*" publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el 20 de septiembre de 2011.(Anexo 2).

## **IV. Los preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

Artículos 6, 7, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

Garantías de legalidad, seguridad jurídica, exacta aplicación de la ley penal y libertad de expresión.

## **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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 373 del Código Penal del Estado de Veracruz.

## **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, 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, se solicita la declaración de invalidez del artículo 373 del Código Penal del Estado de Veracruz, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el 20 de septiembre de 2011, por lo que el plazo para promover la acción es del 21 de septiembre, al 20 de octubre del año en curso. Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 17 de octubre, la acción es oportuna.

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

El 14 de septiembre de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso g), a la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la cual se otorgó legitimación activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar tratados internacionales, leyes federales y leyes estatales y del Distrito Federal, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, en el siguiente sentido:

*“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:*

*a) (...)*

*(...)*

*g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

*(...).”*

Posteriormente el 10 de junio del presente año, el precepto constitucional antes citado, fue reformado de tal manera, que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede plantear la inconstitucionalidad de una norma general que vulnere los derechos humanos consagrados no solo en la

Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que México es parte.

Así, a la luz del precepto constitucional citado, acudo a este Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del segundo 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 a lo dispuesto por el diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La representación con la que comparezco está reconocida en el artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales no requieren acuerdo o formalidad alguna especial para que pueda llevar a cabo tal representación, como lo estableció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

Los mencionados preceptos establecen:

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

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

*II (...)*

*(...).”*

*“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.”*

Es importante traer a colación lo que a partir de la acción de inconstitucionalidad 22/2009 promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asentó nuestro Alto Tribunal respecto a la legitimación

activa de los organismos de protección de los derechos humanos, para promover este tipo de juicios.

En la sentencia que recayó a la acción de inconstitucionalidad se afirmó que, para efectos del acreditamiento de la legitimación, basta con que en los conceptos de invalidez se plantee algún tipo de violación a los derechos humanos que la Constitución tutela, cualquiera de ellos, aun los que deban ser desprendidos mediante interpretación, sin que sea necesario que en el desarrollo de este presupuesto indispensable para promover la acción de inconstitucionalidad, se defina si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental.

Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para tener por acreditada la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, basta con plasmar una violación a alguno o en su caso algunos, de los derechos humanos que consagra nuestra Constitución Federal, ya que el hecho de acreditar la legitimación únicamente implica la posibilidad de ejercicio de la acción, procesalmente hablando, mientras que la existencia o no de las violaciones sugeridas, constituye un análisis que se desarrollará en otra etapa.<sup>1</sup>

Como consecuencia, vengo a ejercer acción de inconstitucionalidad, respecto del artículo 373, del Código Penal del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa, el 20 de septiembre de 2011.

## **IX. Introducción.**

El pasado 20 de septiembre, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, una adición al Código Penal de la entidad, mediante la cual se tipificó como delito, la conducta descrita en el párrafo 373 de ese ordenamiento, donde

---

<sup>1</sup> Pp.32-39 de la Sentencia dictada el 4 de marzo del 2010, en la acción de inconstitucionalidad 22/2009 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

se sanciona con prisión de uno a cuatro años y multa de quinientos a mil días de salario, a quien por cualquier medio, afirme falsamente la existencia de aparatos explosivos u otros; de ataques con armas de fuego; o de sustancias químicas, biológicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud, ocasionando la perturbación del orden público, siendo que la sanción dependerá de la alarma o perturbación del orden efectivamente producida, como consecuencia de esa conducta.

Aquí, para una mayor claridad e información, se estima pertinente citar, de manera literal, la exposición de motivos que originó la norma cuya invalidez se cuestiona.

“(…)

*La cambiante realidad social impone constantemente la necesidad de revisar y adaptar a ella el orden jurídico en general y el Derecho Penal no es la excepción.*

*Las difíciles circunstancias por las que atraviesa el país han hecho surgir nuevas conductas antisociales que aun en el caso de que sea posible encuadrarlas en tipos delictivos existentes, presentan particularidades que hacen necesario redefinir la redacción de la descripción típica de los delitos que pueden cometerse, y adecuar las penalidades a la naturaleza específica de la conducta que genera un daño social.*

*En tiempos recientes se ha apreciado la necesidad de sancionar a quienes perturban el orden público a través de afirmaciones falsas referentes a la existencia de situaciones como la colocación de una bomba o explosivo, la realización de ataques con armas de fuego u otras similares que causan alarma, desasosiego, pánico o movilizaciones de personas de manera descontrolada y anárquica en virtud del temor de que ellas o sus seres queridos puedan ser víctimas de un atentado violento que ponga en peligro sus vidas o su integridad física.*

*Es insoslayable responder jurídicamente ante la ocurrencia de este tipo de fenómenos que pretenden deliberadamente perturbar el orden público mediante la emisión de afirmaciones falsas por diversos medios, incluidas los medios masivos de comunicación, que prestan un importante servicio de difusión y un invaluable medio de información e intercambio de puntos de vista entre millones de personas, pero que como cualquier instrumento o avance tecnológico, son susceptibles de ser empleadas de manera malintencionada con el fin de causar un daño. Por supuesto, no se trata de penalizar el uso*

*genérico de tales medios sino básicamente la intención de perturbar el orden y la falsedad de las afirmaciones cualquiera que sea el medio empleado.*

*En las condiciones actuales resulta imprescindible la adecuación de las normas jurídicas a una realidad innegable en la cual debe atenderse a la protección máxima de la libertad de expresión como un derecho humano, al tiempo que se evite el abuso de la misma para atentar contra valores sociales fundamentales. La libertad de expresión, como todo derecho, no puede ser ilimitada.*

*Es ampliamente conocido el principio general de que todo derecho individual llega hasta donde no afecte el derecho de un tercero o de la colectividad. (...)*

*(...)*

*En consecuencia, parece razonable definir de manera más precisa las conductas consistentes solamente en acciones realizadas por medio de la expresión verbal, escrita o simbólica que no conlleva la realización de ataques directos tendientes a causar daños inmediatos, pero que de modo mediato sí generan condiciones de alarma o pánico que pueden producir tales daños.*

*En el caso de esta iniciativa debe reiterarse que los elementos del tipo delictivo se constriñen a la falsedad de la afirmación y a la intención de perturbar el orden público, con absoluta independencia del medio que se emplee puesto que no se trata de criminalizar el uso de cualquier medio de expresión o comunicación, sino la intención aviesa de alterar el orden, la falsedad de la información y la causación efectiva de una perturbación, de la cual dependerá la sanción que deba imponerse.*

*Es claro pues que no basta con demostrar la falsedad de la afirmación realizada y la intención de causar una afectación al orden público, sino que se requiere además que la perturbación ocurra en los hechos, con lo cual queda claro que no se sanciona la expresión realizada, sino el efectivo daño causado. Es obvio que se trata de un delito de daño y no solamente de peligro, con lo que se elimina cualquier riesgo de que se sancione a alguien por el solo hecho de expresarse, dado que será necesario para que se consuma el delito, que realmente suceda la perturbación del orden que se trata de provocar.*

*Adicionalmente, y con objeto de que la tipificación permita mantener la penalidad en un rango que no tenga un máximo tan elevado como los delitos que producen la causación de pánico mediante actos de extrema crueldad, se propone una sanción de uno a cuatro años y multa de quinientos a mil días de salario, según la magnitud de la perturbación, considerando el medio comisivo como de menor peligrosidad que otros y dejando que el juez valore las circunstancias de la comisión incluso considerando que el actor pese a la intención manifiesta, no se haya propuesto la generación de un gran daño social.*

*En atención a las anteriores consideraciones, se propone a esa H. Soberanía la iniciativa con proyecto de,*

**DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN CAPÍTULO III AL TÍTULO XXII DEL LIBRO SEGUNDO Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 373 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** *Se adiciona un Capítulo III denominado Perturbación del Orden Público al Título XXII del Libro Segundo y se adiciona el artículo 373 del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para quedar de la siguiente manera:*

**Título XXII ...**

**CAPÍTULO III. PERTURBACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO ARTÍCULO**

**373.-** *A quien, por cualquier medio, afirme falsamente la existencia de aparatos explosivos u otros; de ataques con armas de fuego; o de sustancias químicas, biológicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud; ocasionando la perturbación del orden público, se le impondrá prisión de uno a cuatro años y multa de quinientos a mil días de salario, atendiendo a la alarma o perturbación del orden efectivamente producida.*

*(...).*”

En ese orden, la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Veracruz, el 5 de septiembre del año en curso, partió de la premisa de que el Derecho Penal debe adaptarse a la realidad social, ante la presencia de nuevas conductas antisociales, que deben ser encuadradas en los tipos delictivos ya existentes y, de ser necesario, reconfigurarlos debido a las particularidades que presenten las nuevas conductas.

Consideró que la perturbación del orden público se origina por quien realice afirmaciones falsas referentes a la existencia de situaciones como la colocación de bombas o explosivos, ataques con armas de fuego u otras similares que causen alarma, desasosiego, pánico o movilizaciones de personas de manera descontrolada y anárquica en virtud del temor de que ellas o sus seres queridos puedan ser víctimas de un atentado violento que ponga en peligro sus vidas o integridad física.

El Gobernador del Estado, planteó que los límites a la libertad de expresión son de inmensa jerarquía y que la perturbación del orden público se ve violentada con la conducta descrita.

Se afirmó también en la iniciativa, que si bien existen ya otros tipos penales en los que encuadran este tipo de acciones, no lo hacen de modo adecuado, pues las penas son muy elevadas, por lo cual se pronunció en la necesidad de crear una nueva figura delictiva para definir “**detalladamente**” las conductas consistentes únicamente en “acciones realizadas por medio de la expresión **verbal, escrita o simbólica** que no conlleva la realización de ataques directos tendentes a causar daños inmediatos, pero que de modo mediato sí generan condiciones de alarma o pánico que pueden producir tales daños”.

Hizo hincapié que los elementos del tipo atienden a la falsedad de la afirmación, a la intención de perturbar el orden público y a la causación efectiva de una perturbación del orden público, de la cual dependerá la sanción que deba imponerse y con lo cual se evita el castigo por la simple expresión y, en segundo lugar, que no se busca criminalizar la utilización de los medios de expresión o comunicación sino la **intención perversa de alterar el orden**.

La examinada iniciativa que originó la creación del delito cuya validez se controvierte, se aparta en su totalidad de las garantías de legalidad, seguridad jurídica, exacta aplicación de la ley penal y en lo sustancial, ataca directamente la libertad de expresión, como derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales a que se aludirá en el presente.

A fin de respaldar esa postura, procede reproducir el marco legal constitucional que dará sustento a lo aquí argumentado.

*“Art. 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, los derechos de tercero, 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.*

*(...).*”

*“Art. 7o.- **Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia.** Ninguna ley ni autoridad puede **establecer la previa censura**, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.*

*Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.”*

*“Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*En los juicios del orden criminal queda prohibido **imponer, por simple analogía**, y aún por **mayoría de razón, pena alguna** que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”*

*“Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

*(...).*”

Como también el marco internacional, a destacar, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señalan lo siguiente:

*“Convención Americana de Derechos Humanos*

*(...)*

*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 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.*

*3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*

*a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*

*b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”*

El análisis vinculado e integral de tales preceptos, pone en relieve dos puntos básicos por los cuales el contenido del artículo 373 del Código Penal de Veracruz, ataca directamente a la libertad de expresión, amén de que se aparta en su totalidad de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, dada la ambigüedad e imprecisión de los elementos que conforman el delito, lo que lo torna en un tipo abierto. Veamos.

Es claro que **el ejercicio de la libertad de expresión es un derecho fundamental**, así previsto en los artículos 6 y 7 constitucionales e incluso internacionalmente, por lo que no debe limitarse o condicionarse injustificadamente a través de la elaboración de tipos penales como el que se cuestiona, en tanto el legislador responsable de su emisión, no acató los límites que para la tipificación de conductas dispone la Constitución, pues lo hizo de tal manera que en la realidad acontece una injustificada e inconstitucional restricción a los derechos fundamentales de los particulares.

Sumado a ello, el legislador al tipificar conductas consideradas antijurídicas, está obligado a velar que se respeten las exigencias constitucionales establecidas al efecto, en la especie, los principios de legalidad en materia penal, tipicidad y taxatividad, consistentes en la expresa prohibición de establecer tipos penales “**abiertos**” y, los de certeza y seguridad jurídica, por lo que cualquier delito debe ser redactado con claridad en cuanto a las características y especificaciones de la conducta antijurídica que sanciona.

Lo anterior para que por un lado el aplicador de la ley pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, por otro, que el destinatario de la norma tenga plena certeza sobre qué conductas efectivamente son consideradas antijurídicas y las consecuencias de las mismas.

Sustenta lo anterior la tesis número 1a./J.10/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Novena Época, materia Constitucional y Penal, del rubro y texto siguientes:

**“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.** *El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa.”*

## **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** El artículo 373, del Código Penal del Estado de Veracruz, ataca directamente la libertad de expresión, contemplada en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe iniciar con el señalamiento de que el Pleno de ese Alto Tribunal resolvió, en la jurisprudencia que al finalizar se citará, los parámetros que deben regir para dimensionar el contenido del derecho fundamental a la libertad de expresión, como una garantía esencial del ser humano, que comprende la expresión del pensamiento propio y el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; por lo que la libertad de expresión debe garantizar un intercambio de ideas e informaciones, cuya protección abarca, desde la comunicación a través del individual punto de vista y, el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias difundidas por los demás.

El criterio referido se publicó bajo el número P./J. 25/2007, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, tomo XXV, mayo 2007, novena época y dice:

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.** *El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de*

*expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.”*

Sobre el tema, en la ejecutoria que dio vida a la jurisprudencia recién citada, ese Alto Tribunal partió de los siguientes presupuestos esenciales, en relación, por supuesto, a las dimensiones del contenido de ese derecho fundamental de la libertad de expresión.

De inicio, se aludió a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en forma reiterada, sobre el derecho fundamental de la libertad de expresión, en el sentido total de que el mismo debe incluir el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, del pensamiento propio, vinculado a la certeza de no ser víctima de un “menoscabo arbitrario” en la capacidad ejercida de manifestarlo; esto es, la Garantía de la Libertad de Expresión debe abarcar el derecho a recibir información y el de conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Libertad de Expresión que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se indicó, presenta dos vertientes indispensables y simultáneas que deben operar, para garantizar, de manera efectiva, el Derecho Universal a la Libertad de Pensamiento y Expresión, a saber, el intercambio de ideas e informaciones, tendente a la protección de la comunicación de los personales puntos de vista y, el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias difundidas por los demás.

En la ejecutoria que se examina, se apuntó que para el ejercicio total de la garantía plena de la Libertad de Expresión y, el Derecho a la Información, es básico considerar tanto la función individual autónoma de las personas, en

cuanto a su espacio de creatividad y desarrollo individual, como también “la piedra de toque de la existencia y calidad de la vida democrática en un país”; derivado de que la libre y “desinhibida” expresión de ideas y comunicación de noticias es indispensable para la opinión pública para el ejercicio libre, informado y atento del comportamiento de los gobernantes, necesario para el funcionamiento de un sistema democrático y representativo; por lo que el pleno y seguro ejercicio de la Libertad de Expresión forma parte del interés público y origina una conexión entre Derechos Individuales y el Sistema Político.

Y, se puntualizó, en coincidencia con lo razonado sobre el punto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que para concebir y proteger la Libertad de Expresión a nivel del Derecho Comparado, debe procurarse salvaguardar en las Constituciones de las democracias actuales, con claridad y energía, el derecho de las personas a expresar sus ideas, comunicarlas y recibir información de terceros.

No se soslaya que en la ejecutoria que dio vida a la jurisprudencia recién citada, se estableció también que la Libertad de Expresión no debe llevar a concluir que trata de Derechos Ilimitados; pero condicionado a que en los textos fundamentales y Convenios Internacionales se establezca, de modo claro, específico y congruente, la forma en que esas limitaciones se consideren legítimas y no vulneren ese derecho fundamental.

En la especie, no hay duda que a nivel nacional e internacional, se ha partido del presupuesto sustancial de privilegiar el derecho a la libertad de expresión, como se ha destacado a lo largo de la demanda de acción de inconstitucionalidad, entre otros, en el primer párrafo del artículo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecieron las reglas esenciales sobre límites de tal Derecho Fundamental, en tanto se indicó: “... ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni cuartar la libertad de imprenta...”.

Límites que también se encuentran definidos integralmente en el precepto 13, párrafo segundo de la Convención Americana, en los siguientes términos: “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”.

Para concluir, en esencia, que la legalidad de las restricciones a la Libertad de Expresión, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y, si existen varias opciones para alcanzarlo, se elija la que sea en menor escala restrictiva de ese Derecho Protegido, por supuesto, en forma proporcionada al interés que la justifica y con estricto apego al logro de ese legítimo objetivo

Entonces, el derecho a la libertad de expresión, como garantía constitucional e internacional, debe ser respetado en su doble vertiente, la emisión de opiniones del pensamiento propio y, recibir información para conocer el pensamiento de terceros, bajo la premisa que de ponerse límites, deben establecerse de manera clara, precisa y congruente, con estricto apego a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contempladas en los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que en el caso de la norma cuya validez se impugna por esta vía, no cumple con esos requisitos como se expondrá en el siguiente concepto de invalidez.

Aquí, el suscrito estima conveniente traer a colación también la exposición de motivos, integrada con tres iniciativas, a través de las cuales se derogaron los artículos 350, 351, 352, 354 y 355 del Código Penal Federal, al estimar en esencia, que los delitos de “difamación” y “calumnia”, constituían una trasgresión a las libertades de expresión y de imprenta y al derecho de información, principios esenciales de toda democracia.

*“CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D.F., a 23 de febrero de 2006

### 1.- INICIATIVA DE DIPUTADO (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI)

(...)

*Las libertades de expresión y de imprenta, así como el derecho a la información, son esenciales a toda democracia.*

*De no existir, se dejaría sin control el ejercicio del poder, con lo que sobrevendrían el abuso, la intolerancia, la falta de transparencia, la corrupción y la impunidad gubernamentales.*

(...)

*En nuestro país, la libertad de expresión, y su modalidad de libertad de imprenta o de prensa, están consagradas como garantías constitucionales (artículos 6 y 7 de la CPEUM), desde 1814 (Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana).*

*Este reconocimiento ha sido y es el fundamento constitucional que protege el trabajo de los periodistas. Constituye lo que se ha llamado la "democracia informativa".*

*Sin embargo, en los hechos, es indudable que esa protección ha servido de parapeto a extralimitaciones mediáticas o de instrumento perverso para desprestigiar al adversario político.*

(...)

*El derecho penal se subordina a la Constitución y su imperativo garantista y no represor no debe seguir constituyéndose en un arma de intimidación de periodistas.*

*La intimidación hacia los comunicadores, que busca inhibir el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, son inadmisibles en un régimen democrático.*

(...)

*Es necesario sentar nuevas bases para propiciar un mejor ejercicio de la libertad de expresión, manteniéndolo ajeno a la amenaza de la cárcel, y simultáneamente proteger el ámbito privado de las personas y la credibilidad de las instituciones públicas y democráticas, que frecuentemente se ven atacadas por el escándalo mediático, el prejuicio o la acusación temeraria.*

***El delito de difamación se opone a los derechos humanos, consagrados en nuestra Constitución y en distintos instrumentos internacionales suscritos por***

*nuestro país y la censura penal a la actividad del comunicador no se justifica, por lo que éste debe despenalizarse.*

*Dejar en los jueces de lo civil decidir si los periodistas y comunicadores actúan dentro o fuera de la ley al difundir su información u opiniones y si vulneran o no con su actividad el derecho al honor y a la privacidad de terceros; y no a los jueces de lo penal el determinar si aquellos son o no acreedores a la prisión.*

*Sancionar económicamente y no corporalmente a quien abuse de las libertades de expresión y de prensa es impostergable.*

*(...)*

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*México, D.F., a 7 de marzo de 2006*

#### **2.- INICIATIVA DE DIPUTADO (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN)**

*Actualmente, el consenso internacional, cada vez más firme y extendido, es que no se debe encausar ni encarcelar a los ciudadanos o periodistas por motivo de lo que digan o escriban. **El derecho a la libertad de expresión** está garantizado por varios instrumentos legales internacionales que parten desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU emitida en 1948.*

*Sólo regímenes autoritarios se valen todavía, en muchas partes del mundo, de medios como la difamación y la calumnia penal para sofocar la disidencia. Argentina, Paraguay, Costa Rica y Perú, son países que han dado un gran paso hacia la libertad de prensa, al derogar sus leyes de desacato, debido a las cuales muchos periodistas fueron a prisión por criticar a los gobiernos y los poderosos.*

*(...)*

*VI.- El ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de la sociedad a estar informada, consagrados en la Constitución y en el derecho internacional, enfrentan actualmente las agresiones, intimidaciones y acechos de poderes públicos y fácticos que son inadmisibles en un régimen de libertades.*

*Los atentados a las libertades de expresión a lo largo del territorio nacional nos obligan a reclamar un compromiso y acciones urgentes de los poderes públicos para que no prevalezca la impunidad. Debemos garantizar el respeto al ejercicio de libre expresión, y tomar las acciones necesarias y aprobar leyes que garanticen una la libertad de expresión plena.*

*(...)*

*Pero la permanencia de estas leyes genera no pocos problemas. En primer lugar estas disposiciones alientan la presentación de juicios contra los ciudadanos o periodistas, y el solo hecho de ser sometido a un proceso*

*criminal determina una cuota importante de sufrimiento para el que debe sentarse en el banquillo de los acusados a defenderse.*

*El proceso constituye siempre e inevitablemente una coacción que el imputado sufre, no por el hecho necesariamente, sino, al menos de momento, por haberse vuelto de alguna manera sospechoso de haber cometido el delito investigado.*

*Obviamente este tipo de juicios también repercute, por ejemplo, en los medios, que deben costear gastos judiciales excesivos, y no hay que descartar que a la larga generen un efecto de autocensura, porque muchas veces editores y periodistas saben que a pesar de estar obrando bien deberán enfrentar un juicio.*

(...)

*La tensión que genera la existencia de leyes restrictivas, y jueces con una visión amplia de la libertad de expresión, requiere de voluntad política para remover los obstáculos legales anacrónicos que existen en el país para el pleno ejercicio de esa misma libertad.*

(...)

*Es menester derogar el delito de difamación y calumnia, resabios del Estado absolutista que ha llegado a nuestros días para proteger a los gobernantes que en un sistema democrático deben explicaciones a los ciudadanos y deben soportar las críticas. Es imperioso revisar la legislación penal que protege de forma exacerbada el honor. Es necesario eliminar la posibilidad de accionar al mismo tiempo por la vía penal y civil contra un periodista y hay que limitar el amplísimo derecho de respuesta que tienen los aludidos por informaciones de interés general.”*

Como puede advertirse, la derogación de los delitos de difamación y calumnia obedeció, en lo toral, a la unánime consideración de que las libertades de expresión e imprenta y el derecho social a la información, son esenciales en toda democracia. Por ello, la libertad de expresión, como derecho fundamental, tutelado por el artículo 6 de la Constitución, consiste en el derecho de todo individuo de exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no sólo verbal o escrito, sino por todo aquel que la ciencia y la tecnología proporcionan. Por su parte la libertad de prensa, regulada en el artículo 7 de esa Ley Suprema, es a su vez, una manifestación de la libertad de expresión, pues hace referencia a la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

En el ámbito internacional, la libertad de expresión se encuentra tutelada en una multiplicidad de instrumentos, entre ellos los artículos 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reproducidos con antelación.

Retomando todo lo expuesto, desde una perspectiva individual, la libertad de expresión es esencial para el desarrollo y respeto a la dignidad de todas las personas. Mediante la posibilidad de llevar a cabo un libre intercambio de ideas e información, de la mano de la capacidad de expresar las opiniones, las personas pueden alcanzar una adecuada comprensión de su entorno. Desde una perspectiva colectiva, la libertad de expresión se devela como una condición previa indispensable para el buen gobierno, y por lo tanto también para el progreso económico y social, por lo que es posible afirmar que se estatuye como uno de los pilares fundamentales de un Estado de derecho.

Así, la libertad de expresión fomenta el buen gobierno, permitiendo que los ciudadanos puedan plantear sus preocupaciones ante las autoridades. Lo anterior, debido a que si la gente puede decir lo que piensan sin temor y los medios de comunicación pueden informar con libertad, el gobierno tendrá la oportunidad de tomar conciencia de de las necesidad del país, y así tomar las medidas necesarias para satisfacerlas.

La libertad de expresión también promueve la aplicación de otros derechos humanos, pues en ejercicio de la misma, los periodistas y activistas pueden llamar la atención sobre los problemas existentes de derechos humanos y persuadir al gobierno a tomar medidas al respecto.

Por estos motivos, la comunidad internacional ha reconocido a la libertad de expresión como uno de los derechos humanos más importantes. En su primera sesión, en 1946, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 59 (I), que señala: "La libertad de información es un derecho humano fundamental y

(...) la piedra de toque de todas las libertades a las cuales las Naciones Unidas está consagrada " .

Pero además, sobre el tema relativo al significado y alcances de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y de prensa, en el sentido de que implican la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica**, estableció:

*“117. Los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.”<sup>2</sup>*

*“120. Es importante destacar que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, este puede ser objeto de restricciones, tal como lo señala el artículo 13 de la Convención en sus incisos 4 y 5. Asimismo, la Convención Americana, en su artículo 13.2, prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. Para poder determinar responsabilidades ulteriores es necesario que se cumplan tres requisitos, a saber: 1) deben estar expresamente fijadas por la ley; 2) deben estar destinadas a proteger ya sea los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública; y 3) deben ser necesarias en una sociedad democrática.”<sup>3</sup>*

*“123. De este modo, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.”<sup>4</sup>*

---

<sup>2</sup>Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. párr. 117

<sup>3</sup>Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. párr. 120

<sup>4</sup>Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. párr. 123

“5. **Los restantes derechos padecen, declinan o desaparecen cuando decae la libertad de expresión. La defensa de la vida, la protección de la libertad, la preservación de la integridad personal, el respeto al patrimonio, el acceso a la justicia deben mucho a la libertad de expresión, desplegada como crítica o poder de denuncia, exigencia individual o colectiva. De ahí que el autoritarismo suela desplegarse sobre la libertad de expresión, como medio de evitar el conocimiento puntual de la realidad, silenciar las discrepancias, disuadir o frustrar la protesta y cancelar finalmente el pluralismo característico de una sociedad democrática.** Y de ahí, también, que la “sensibilidad democrática” se mantenga en permanente estado de alerta para prevenir y combatir cualesquiera infracciones a la libertad de expresión, que pudieran traer consigo, en el futuro cercano o distante, otro género de opresiones.”<sup>5</sup>

“10. En los términos descritos, se acepta la posibilidad y la necesidad de echar mano de ciertas reacciones que permitan mantener a cada quien en el ámbito de sus libertades y derechos, y sancionar, en consecuencia, los desbordamientos que impliquen atropello de las libertades y los derechos ajenos. Sobre este fundamento se construye el sistema de responsabilidades, en sus diversas vertientes, con el correspondiente catálogo de sanciones. En la prudente selección de las opciones legítimas se halla el equilibrio que disuade tanto la anarquía como el autoritarismo.

(...)

13. Si las cosas se plantean de esta manera, cabría afirmar: a) que **la caracterización de la infracción punible que trae consigo el ejercicio desviado de la libertad de expresión debe tomar en cuenta el dolo específico de causar descrédito, lesionar la buena fama o el prestigio, inferir perjuicio al sujeto pasivo, y no limitarse a prever e incriminar cierto resultado;** b) que es debido, como lo requiere el Derecho penal de orientación democrática, poner la carga de la prueba en las manos de quien acusa y no de quien recibe y rechaza la acusación amparado por el principio de inocencia; c) que la eventual regulación de una *exceptio veritatis*, en su caso, no debe significar inversión en la carga de la prueba que contradiga las derivaciones probatorias de ese principio; y d) que el ejercicio de la profesión periodística, que implica derechos y deberes vinculados a la información --entre ellos, determinadas obligaciones de cuidado, como corresponde al desempeño de cualquier actividad-- y se encuentra previsto y amparado por la ley --existe un interés social y una consagración estatal de ese interés--, puede constituir una hipótesis de exclusión del delito, por licitud de la conducta, si se adecua a las condiciones que consigna la regulación de esta excluyente, similares o idénticas a las previstas para la plena satisfacción de otras causas de justificación. **Desde luego, al examinar ese deber de cuidado es preciso acotar su alcance con ponderación. Que deba existir no implica que vaya más allá de lo razonable.** Esto último traería consigo una inhibición absoluta: el silencio sustituiría al debate.

---

<sup>5</sup>Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez a la Sentencia de la Corte IDH en el Caso Hererera Ulloa vs. Costa Rica, de 2 de julio de 2004. párr. 5

14. *Ahora bien, creo que antes de resolver la mejor forma de tipificar penalmente estos ilícitos, habría que decidir si es necesario y conveniente, para la adecuada solución de fondo del problema --consecuente con el conjunto de bienes e intereses en conflicto y con el significado que tienen las opciones al alcance del legislador--, recurrir a la solución penal, o basta con prever responsabilidades de otro orden y poner en movimiento reacciones jurídicas de distinta naturaleza: administrativas y civiles, por ejemplo, como ocurre en un gran número --de hecho, en el mayor número, con mucho-- de supuestos de conducta ilícita, que el Derecho no enfrenta con instrumentos penales, sino con medidas de diverso género.*<sup>6</sup>

En la recién citada sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la norma impugnada deja entrever la gravedad y evidente trasgresión a los derechos fundamentales a la libertad de expresión y prensa. Lo anterior, pues los particulares y los medios de comunicación, a través de diversos medios, incluidas las redes sociales, tienen un papel primordial como vehículos para el ejercicio de las libertades en una sociedad democrática. Como consecuencia de una violación a ellas, los restantes derechos humanos “padecen, declinan o desaparecen cuando decae la libertad de expresión”.

A efecto de destacar el caso particular de violación a la libertad de expresión, resulta conveniente realizar un examen de proporcionalidad, el cual sirve para analizar si la norma en tela de juicio, cumple o no con las exigencias necesarias para ser válida, determinando si es adecuada, necesaria y proporcional.

Así pues, el primer paso consiste en determinar si el precepto impugnado es **adecuado**, es decir, si persigue un fin legítimo y efectivamente representa un medio adecuado en la persecución del mismo. El segundo paso, implica analizar si la norma es **necesaria** para la persecución de ese fin y no existe un medio igualmente eficaz, pero menos restrictivo de derechos humanos. El paso final, radica en dilucidar si la norma es **proporcional**, es decir si existe

---

<sup>6</sup>Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez a la Sentencia de la Corte IDH en el Caso Hererera Ulloa vs. Costa Rica, de 2 de julio de 2004. párrs. 10, 13 y 14.

equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida limitadora y los daños que de dicha medida produce en el derecho fundamental.

En relación con la adecuación, hay que determinar si la medida restrictiva o limitativa del derecho fundamental, es idónea para la consecución del fin que persigue. Así, en la exposición de motivos de la reforma impugnada, se advierte que dicho fin consiste en el mantenimiento del orden público.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el mismo concepto de orden público exige que se garanticen las posibilidades de libre circulación de ideas e información, es decir, la libertad de expresión se inserta como un elemento del orden público, tal y como lo ha señalado la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-5/85. En virtud de lo anterior, es posible advertir que la norma impugnada no resulta idónea ni adecuada para la consecución del fin que persigue, consistente en el mantenimiento del orden público, pues al ser la libertad de expresión un elemento indispensable del mismo, no puede existir uno sin el otro.

Sobre la necesidad de la norma impugnada, como medida restrictiva del derecho fundamental a la libertad de expresión, se tiene que ésta debe ser, dentro de las alternativas fácticas posibles, la que menos dañe o restrinja el derecho fundamental afectado. Para ello, debe confirmarse que no existe otra medida que cumpliendo de igual forma con su la finalidad, sea más benigna.

Al respecto, esta institución considera que la norma impugnada tampoco cumple con el requisito de necesidad, pues siendo el derecho penal última *ratio*, el poder punitivo del Estado únicamente debe ejercerse contra ataques sumamente graves a los bienes jurídicamente protegidos. Lo anterior se ve reforzado con los argumentos vertidos en la antes citada exposición de motivos de las reformas penales en las que se derogó el delito de difamación en nuestro país. La necesidad de usar el derecho penal para imponer limitantes a la libertad de expresión únicamente debe considerarse ante la extrema

gravedad de la conducta que se pretende sancionar, tal y como ya lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Uson Ramírez vs. Venezuela*.

Finalmente esta Comisión Nacional advierte que la norma impugnada, como medida restrictiva de la libertad de expresión, no guarda equilibrio entre los beneficios y los daños que de la misma genera, por lo que no es proporcional. Lo anterior, pues la posibilidad real de que un particular o un periodista se vea involucrado en proceso penal y sea privado de su libertad por la difusión de información falsa resulta excesivo.

Por las consideraciones apuntadas, la norma impugnada por este medio, constituye una trasgresión directa al derecho a la libertad de expresarse con libertad, pues pretende penalizar la expresión de una afirmación “falsa” que cause una perturbación al orden público, sin especificar los medios ni los parámetros para calificar esa “falsedad” de la expresión realizada.

Lo que además redundaría en la labor periodística, así como en la expresión de las ideas, partiendo de que los informadores se enfrentarán al dilema en torno a difundir o no, información sobre una posible amenaza a la seguridad de la sociedad, ante el temor de llegar a ser destinatarios de la norma en mención

Tal y como lo menciona en la sentencia internacional referida, el autoritarismo suele proyectarse sobre las libertades de expresión y prensa para evitar el conocimiento de la realidad por parte de la sociedad y poder disuadir o frustrar la protesta y abolir el pluralismo característico de una sociedad democrática.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la reforma impugnada **es violatoria de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y prensa consignados no solo en los artículos 6° y 7° de nuestra carta Magna sino también en los artículos 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como también**

**resulta contraria a lo previsto por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los artículos de la Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión, que señalan:**

*“1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.*

*2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

*(...)*

*5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y **la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.***

*6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.*

*(...)*

*8. Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.*

*(...)*

*10. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de **sanciones civiles**, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, **debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.**”*

**SEGUNDO. Conforme a lo establecido, el artículo 373, del Código Penal del Estado de Veracruz, es violatorio de las garantías de seguridad jurídica, legalidad en materia penal, tipicidad y taxatividad, contempladas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, al establecer de manera ambigua los alcances del tipo penal.**

El artículo 373, que se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad, es del siguiente contenido:

*“Artículo 373. A quien, por cualquier medio, afirme falsamente la existencia de aparatos explosivos u otros; de ataques con armas de fuego; o de sustancias químicas, biológicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud, ocasionando la perturbación del orden público, se le impondrá prisión de uno a cuatro años y multa de quinientos a mil días de salario, atendiendo a la alarma o perturbación del orden efectivamente producida.”*

Así, de un análisis del referido tipo, es posible concluir que penaliza cualquier conducta que reúna los siguientes requisitos:

- a) Que el sujeto activo realice una afirmación falsa;
- b) Que esa afirmación sea a través de cualquier medio; sobre la existencia de aparatos explosivos u otros; de ataques con armas de fuego; o de sustancias químicas, biológicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud; y,
- c) Que con esa conducta se perturbe el orden público.

Según se aprecia, la descripción típica contenida en el recién transcrito dispositivo, evidencia que trata de un tipo penal abierto, además de que los elementos consistentes en “una afirmación falsa” y el medio comisivo “a través de cualquier medio”, son ambiguos, confusos e imprecisos.

Cabe indicar que la Primera Sala de ese Alto Tribunal, en diversos criterios, ha establecido que la garantía de exacta aplicación de la ley, en materia penal, prevista en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, implica la prohibición

de imponer penas por simple analogía o por mayoría de razón, en el entendido que la garantía de exacta aplicación de la ley penal guarda estrecha vinculación con la legalidad y seguridad jurídicas.

Es claro que existen elementos del cuerpo del delito de que se trate, que son comunes a todo tipo penal, como la acción u omisión, el bien jurídico tutelado, sujetos activos y pasivos, en su caso, calidades específicas de uno u otro, objeto material, medios utilizados, circunstancias de lugar tiempo modo y ocasión, elementos objetivos específicos, entre otros.

Por lo mismo, en ejercicio de sus facultades, el legislador está obligado a establecer los tipos penales y los elementos que lo contienen, dependiendo de cada conducta que trate de regular y del bien jurídico que se pretenda.

En el caso, la descripción típica contenida en el cuestionado precepto 373 del citado artículo se integra con los siguientes elementos:

La conducta, traducida en la realización de una afirmación falsa (ambiguo); sujeto activo, puede ser cualquier persona; la sociedad es el sujeto pasivo; se protege como bien jurídico la paz y tranquilidad públicas y, no se precisó tampoco el medio comisivo.

Luego, como no se precisó la conducta entendida como la realización de una afirmación falsa, la definición exacta del elemento quedó sujeta a la interpretación que realice cada órgano judicial, lo que implica una indefinición, pues no es factible soslayar el avance tecnológico y la globalización, por lo que validar que cualquier persona, incluso por celular o dispositivo, a través de las redes sociales, por ejemplo, publique comentarios sobre noticias o eventos relacionados con los vocablos citados, sin cerciorarse de su veracidad, será sujeto a una sanción penal.

Ante ello, se estima que esa conducta descrita por el legislador, como reprochable, carece de los principios básicos como son el de claridad,

congruencia, y sobre todo precisión y al ser así, constituye un tipo penal abierto y podría dar lugar a la aplicación analógica y por mayoría de razón de la norma de que se trata, al dejar al arbitrio del juzgador la definición exacta de la conducta y medio para ejecutarla, por lo cual el invocado artículo, tildado de inconstitucionalidad, es un tipo abierto, ante la singularidad de que no se detalle el alcance de la conducta considerada objeto de sanción y por ende, el destinatario no estará en posibilidad de saber con precisión el motivo preciso de esa prohibición.

Partiendo desde luego que, conforme a la dogmática jurídica, un tipo penal abierto, se constituye por la ambigüedad en la descripción de la conducta sujeta a sanción, a tal grado, que al momento de su aplicación, se deja al arbitrio de la autoridad judicial cerrar o concluir dicha descripción típica, situación jurídicamente inadmisibles, incompatible además, con un sistema o estado de derecho en el que se respete el principio de exacta aplicación de la ley penal.

Aspectos por los cuales la norma impugnada es violatoria de los principios de legalidad en materia penal, tipicidad y taxatividad, pues debe reiterarse, ese Alto Tribunal se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de que el principio de legalidad en materia penal, se traduce en la obligación del legislador de estructurar de manera **clara** los elementos del tipo penal, **delimitando** su alcance, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso. También ha determinado que este principio constitucional se encuentra integrado **por subprincipios que los integran, a saber, el de reserva de ley, la prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona y el principio de tipicidad o taxatividad**, tal y como se explica en las siguientes tesis:

***“NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA. Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte***

de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a **las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son:** a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) **El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos.** Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está **obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.**<sup>7</sup>

**“PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA TIPICIDAD CONSTITUYE SU BASE FUNDAMENTAL Y RIGE, CON LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD Y DE PLENITUD HERMÉTICA DERIVADOS DE AQUÉL, COMO PILAR DE UN SISTEMA DE DERECHO PENAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.** El artículo 14 de la Constitución Federal consagra el conocido apotegma *nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege* certa traducible como el que no puede haber delito sin pena ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate; de ello deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. **La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal** que se entiende como la desvaloración de un hecho sin ponderar aun el reproche posible a su autor, y **constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho.** Así, **del propio principio podemos encontrar como derivaciones los de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, que la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad;** de igual forma, el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, traducéndose en la exigencia de exacta aplicación de la ley que se contiene de manera expresa, en el caso mexicano

<sup>7</sup> P./J. 33/2009. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, pág. 1124.

*en el actual párrafo tercero del artículo 14 constitucional que dice: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."<sup>8</sup>*

Así, los principios de tipicidad y taxatividad, contemplados en el artículo 14 constitucional, son subprincipios del principio de legalidad, como ya se mencionó. La taxatividad en materia penal radica en que la ley penal y otras que posean contenido sancionador, deben describir claramente las conductas que pretenden penalizar, es decir, se deben emplear términos precisos, definidos y delimitados, éstos además, deben poseer características que permitan determinar su campo de aplicación de modo exhaustivo y exclusivo, por lo tanto evitar el empleo de términos vagos que se presten a múltiples interpretaciones. Sirve de apoyo a lo anterior, las siguientes tesis:

***“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.*** *El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea*

---

<sup>8</sup> II.2o.P.187 P. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, pág. 1879.

*lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.*<sup>9</sup>

De la lectura de los anteriores criterios, es posible desprender que en general, los principios de legalidad en materia penal, tipicidad y taxatividad, representan un lineamiento constitucional dirigido al legislador en el siguiente sentido:

- a) En la elaboración de normas que penalicen conductas debe estructurarse de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance, imponiendo la determinación del sujeto responsable.
- b) Las conductas punibles deben estar previstas en la ley de forma clara, limitada e inequívoca, además de que implica la prohibición de tipos penales ambiguos.
- c) Deben estar señaladas de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y sus condiciones particulares y especiales.
- d) La descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad, pues tal precisión debe evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del juzgador.

Por ende, si el legislador pretendió sancionar a cualquier persona, por “afirmar falsamente” la existencia de aparatos explosivos u otros, ataques con armas de fuego o sustancias que puedan causar daño a la salud, “por cualquier medio”, debe concluirse, en una sana lógica y en una recta interpretación, que tales elementos del cuerpo del delito son imprecisos ambiguos y por ende, violan directamente las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., pues de validarlo, implicaría dejar al arbitrio de la autoridad judicial complementar e interpretar de manera subjetiva, sin bases adecuadas y efectivas, tanto lo atinente a las afirmaciones falsas, como al medio empleado para realizar esa conducta.

---

<sup>9</sup> P./J. 100/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, pág. 1667.

Por lo antes argumentado se concluye:

- I. La norma impugnada por esta vía, resulta inconstitucional al ser contraria a las garantías de legalidad, seguridad jurídica y el derecho a la información.
- II. El derecho a la información ha sido protegido en el ámbito internacional según se detalló en el proemio de la presente acción de inconstitucionalidad, tema sobre el cual ya se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia citada en su oportunidad.
- III. Se estima que representa un tipo penal abierto, ante la ambigüedad conferida a la descripción típica de la norma, pues no precisa ni la conducta expresada, ni el medio comisivo para tenerla como demostrada, por lo que quedaría al arbitrio del juzgador complementarlo o cerrarlo de manera subjetiva.

Aspectos por los cuales se pide declarar que la norma impugnada es inconstitucional, para así reforzar el respeto a los derechos humanos de los residentes del país.

## **PRUEBAS**

**1. Copia simple.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Doctor Raúl Plascencia Villanueva para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un periodo de cinco años, contados a partir del 16 de noviembre de 2009, al 15 de noviembre de 2014.

**2. Copia simple.** De la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el 20 de septiembre de 2011.

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 las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**CUARTO.** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente del presente escrito, así como el disco compacto conteniendo la versión electrónica del presente escrito.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declare fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada.

México, D.F., 17 de octubre de 2011

**DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA**  
**PRESIDENTE**