

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
2/2017**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA  
RICARDO MONTERROSAS CASTORENA**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veintidós de octubre de dos mil diecinueve.

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad **2/2017**.

**I. TRÁMITE**

1. **PRIMERO. Demanda.** Mediante escrito presentado el diecinueve de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>1</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 309 del Código Penal para el Estado

---

<sup>1</sup> Personalidad que acreditó con la copia certificada del oficio DGPL-1P3A-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, expedida por el Notario Público 153 del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

Libre y Soberano de Jalisco, en la porción que dice: “*masiva*”, adicionado mediante el Decreto 26182/LXI/16 del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veinte de diciembre de dos mil dieciséis.

2. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** La Comisión actora hizo valer, esencialmente, los siguientes argumentos:

Sostiene que el artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción que dice: “*masiva*”, transgrede el contenido de los artículos 1, 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Ello, señala, porque el elemento “*masiva*”, de la descripción del tipo penal contenido en el precepto impugnado, es contrario al deber estatal de garantizar el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión, ya que al establecer la protección de la norma sólo respecto de los medios de comunicación “*masiva*”, se excluye y se deja en estado de vulnerabilidad a medios de comunicación *no masivos* y a *periodistas independientes*.

Al respecto, la accionante considera que entre los sujetos no protegidos por la norma están medios de comunicación que considera no masivos como los “*independientes*”, “*comunitarios*”, “*universitarios*”, “*experimentales*”, así como los “*periodistas independientes*”; de modo que los actos que afecten la libertad de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

expresión de estos sectores periodísticos quedarían impunes, por lo que sostiene que la norma, en la parte cuestionada, vulnera el artículo 1º constitucional, porque no se cumple con la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la libertad de expresión en favor de todas las personas conforme al principio de universalidad, y se atenta contra la prohibición de discriminación.

Considera que el tipo penal contenido en la norma cuestionada, no evita que se genere un escenario de autocensura ante la impunidad de agresiones cometidas en contra de medios de comunicación de cualquier índole, ya que la protección de la norma penal se restringe a los actos que afecten a medios de comunicación masivos; y reitera que, los de carácter independiente, comunitarios, universitarios, experimentales y periodistas independientes, hacen uso del mismo derecho a la libertad de expresión y tienen derecho a ser protegidos en su ejercicio, sin embargo, se encuentran excluidos del precepto.

Señala que la norma impugnada debe ser interpretada como una omisión del Estado Mexicano para sancionar penalmente los actos de agresión que se realicen contra medios de comunicación no masivos y periodistas independientes, que genera impunidad contra ese sector y desincentiva la libertad de expresión, por la falta de cumplimiento de la obligación estatal de garantizar las condiciones que favorezcan su pleno ejercicio.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

Aduce que si el legislador de Jalisco fijó el espectro de protección de la ley penal en los medios de comunicación *masiva*, el tipo penal no es aplicable a todos los actos encaminados a obstaculizar, impedir o reprimir la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de información y opiniones, por lo que no se garantiza con universalidad la protección de la libertad de expresión.

Destaca que el objetivo de la adición del artículo 309 al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en realidad era tipificar como delito los actos que vulneren los derechos *de las personas periodistas*, según se desprende de la exposición de motivos del Decreto; sin embargo, el resultado legislativo no fue el perseguido, pues finalmente sólo se protegió la libertad de expresión de medios de comunicación masiva, siendo irrazonable la exclusión de quienes no tienen ese carácter pero realizan actividades periodísticas en ejercicio de ese derecho, el cual no está limitado o restringido a una determinada profesión o a un grupo específico de personas, pues los medios masivos no son la única fuente de actividades periodísticas.

Refiere que, en caso de que esta Suprema Corte, con apego al principio *pro persona*, advierta que la norma impugnada admite una interpretación conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que confiera mayor protección legal, debe precisarse dicha interpretación al declarar su validez.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

En diverso aspecto, aduce que la norma impugnada tampoco comprende en 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.

3. **TERCERO. Registro y turno.** Mediante proveído de veinte de enero de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 2/2017 y turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para su instrucción y elaboración del proyecto de resolución correspondiente<sup>2</sup>.
4. **CUARTO. Admisión y requerimientos.** Por auto de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete<sup>3</sup>, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco por ser quienes emitieron y promulgaron la norma impugnada, respectivamente, para que rindieran sus respectivos informes, se requirió al primero el envío de los antecedentes legislativos del Decreto y al segundo, un ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Jalisco en que se publicó el mismo; también se dio vista a la Procuraduría General de la República en

---

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 2/2017. Foja 40.

<sup>3</sup> Ídem, fojas 41 a 42.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

términos del artículo 66 de la ley reglamentaria de la materia, sin embargo, dicha autoridad no formuló pedimento o alegato alguno.

5. **QUINTO. Informe del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Mediante proveído de ocho de marzo de dos mil diecisiete<sup>4</sup>, se tuvo al Gobernador del Estado de Jalisco rindiendo el informe requerido y acompañando un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó el Decreto por el que se expidió la norma impugnada.
6. Esa autoridad manifestó, en síntesis, que su intervención en el proceso legislativo del precepto cuestionado consistió en dar autenticidad al Decreto con su promulgación, sanción y orden de publicación, de conformidad con las facultades que le confieren los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de dicha entidad.
7. **SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Mediante proveído de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete<sup>5</sup>, se tuvo al Presidente y Secretario de la Mesa Directiva del Congreso de Jalisco, rindiendo el informe requerido y acompañando copias certificadas del acuerdo por el cual se integra la mesa directiva del Congreso local y de los antecedentes legislativos referentes al decreto materia de impugnación. En el informe se expuso, en síntesis, lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Ídem, foja 108.

<sup>5</sup> Ídem fojas 284 a 285.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

-Que atendiendo a lo dispuesto por el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, debe considerarse constitucional el Decreto 26182/LXI/16, en específico el numeral cuya invalidez se reclama, dado que el acto legislativo tiene fundamento en la facultad expresamente conferida a ese congreso local para poder legislar en todas las ramas del orden interior del Estado de Jalisco.

-Que era necesario que el órgano legislativo estatal emitiera dicho Decreto, para que de manera objetiva se estableciera y se respetara el derecho de las personas pertenecientes a los distintos medios de comunicación y a las que ejercen la libertad de expresión de manera general, protegiéndolas para que sin limitación alguna, puedan ejercer su derecho constitucional.

-Que contrario a lo argumentado por la Comisión promovente, el Poder Legislativo de Jalisco, por medio del Decreto 26182/LXI/16, expidió la Ley de Garantías de los Derechos de los Periodistas en el Estado de Jalisco y reformó diversos numerales del Código Penal local, con la finalidad de que los medios de comunicación de diversos ámbitos cuenten con la protección estatal, ampliando los derechos ya existentes de los comunicadores y no limitándolos.

-Que el artículo cuestionado, al referirse a medios de comunicación masiva, incluye a todos los comunicadores que tienen como principal objetivo el informar a las masas, por lo que

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

la parte promovente no advierte que la definición de medios de comunicación masivos, se constituye por la totalidad de comunicadores, incluyendo a los independientes, comunitarios, universitarios, experimentales, personas periodistas independientes, etcétera; de modo que la accionante realiza una interpretación incorrecta de la norma, pues no existe una limitación, por el contrario, se adicionan derechos a la comunidad en general que tiene su principal actividad en la difusión masiva, así como la libre prensa, protegiendo el ejercicio del derecho a la libertad de expresión sin distinción alguna.

-Por tanto, que no se puede pretender que el artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco limite y excluya a cierto grupo de personas, pues garantiza la protección al ejercicio de la libre expresión a los medios de comunicación de cualquier tipo.

8. **SÉPTIMO. Alegatos.** Mediante auto de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, se concedió a las partes plazo para formular alegatos<sup>6</sup>; en auto de tres de abril de dos mil diecisiete se tuvieron por expresados los que hizo valer la Comisión accionante; ni las demás partes, ni la Procuraduría General de la República formularon alguno.
9. **OCTAVO. Cierre de instrucción.** El dieciséis de mayo de dos mil diecisiete se cerró la instrucción.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ídem, fojas 284 a 285.

<sup>7</sup> Ídem, foja 322.



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

### II. CONSIDERACIONES

10. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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<sup>8</sup>, toda vez que se plantea la invalidez del artículo 309, en la porción normativa que dice: “masiva”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado por Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veinte de diciembre de dos mil dieciséis.
11. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup>, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a

---

<sup>8</sup> “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; (...).”

“Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...].”

<sup>9</sup> ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).”

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.

12. El artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, se expidió mediante Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el veinte de diciembre de dos mil dieciséis. Por tanto, el plazo respectivo transcurrió del veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis al diecinueve de enero de dos mil diecisiete.
13. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada el diecinueve de enero del dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera que su presentación fue oportuna.
14. **TERCERO. Legitimación.** De conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 18 del Reglamento Interno de esa Comisión<sup>10</sup>, su Presidente es el órgano ejecutivo y ejerce su representación legal, además, tiene facultades para promover acciones de

---

<sup>10</sup> **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 (...)."

**Artículo 18.-** 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.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como 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 en los que México sea parte.

15. La demanda de la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente Luis Raúl González Pérez, y se intenta para solicitar la declaración de invalidez de una porción de un precepto contenido en una legislación estatal (Código Penal del Estado de Jalisco); por tanto, se formuló por parte legitimada para ello.
16. **CUARTO. Causas de improcedencia.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma cuestionada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal, conforme a sus facultades de estudio oficioso, advierte la actualización de alguna, por lo que a continuación se analizan los conceptos de invalidez planteados.
17. **QUINTO. Estudio.** Los conceptos de invalidez son **infundados**.
18. Como se observa de la síntesis hecha en apartado anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, postula como argumento toral de invalidez del artículo 309 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, que dicho precepto vulnera los

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

artículos 1, 6 y 7 constitucionales, 1 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, porque al incluirse la porción normativa que dice: “*masiva*”, el tipo penal allí descrito sólo protege el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en favor de los medios de comunicación que se consideran masivos, y tácitamente excluye a un sector de medios *no masivos*, entre los que estima se encuentran los independientes, comunitarios, universitarios y experimentales, así como a los periodistas independientes en lo individual; siendo que, dice, todos ellos ejercen un mismo derecho al realizar la tarea periodística, y tendrían que ser protegidos por la norma penal respecto de los actos que pudieren afectar su actividad.

19. Sostiene la accionante, que al encontrarse limitado el tipo penal a medios de comunicación *masiva*, y por ende, excluirse a los no masivos y a los periodistas independientes, se vulnera el principio de universalidad de los derechos humanos y la prohibición de discriminación, además de que se incumple con el deber estatal de proteger, respetar y garantizar el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión a los periodistas independientes y medios de comunicación no masivos.
20. No asiste razón a la quejosa en sus argumentos, por lo que procede sostener **la validez** del precepto controvertido.
21. Para justificar dicho aserto, este Tribunal Pleno considera necesario, previamente, establecer lo siguiente:

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

### **I. Contexto del Decreto de Ley 26182/LXI/16, que incluyó la adición de la norma controvertida.**

22. El treinta de abril de dos mil doce, el Congreso de la Unión expidió la LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, que fue publicada el veinticinco de junio de ese año en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el veintiséis siguiente.
23. Dicha legislación, de acuerdo con su artículo 1º, tiene por objeto constituir el mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas y establecer la cooperación entre la Federación y los Estados de la República para su implementación y operación; mecanismo erigido en un órgano integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional, operado por la Secretaría de Gobernación, a cuyo cargo está el análisis, otorgamiento, implementación y operación de medidas de prevención, preventivas y urgentes de protección, con la finalidad de garantizar la vida, la integridad, libertad y seguridad de defensores de derechos humanos y periodistas, cuando se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de su actividad.
24. Cabe mencionar que, de la exposición de motivos de esta Ley, se advierte que su creación obedeció al reconocimiento del Congreso de la Unión de la prevalencia en el país de una grave situación de violencia contra los periodistas y medios de comunicación, así como defensores de derechos humanos, con motivo de su actividad.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

25. En virtud de que la legislación referida y el mecanismo son de carácter federal, en ella se estableció la celebración de convenios de coordinación de la Federación con las entidades federativas, para alcanzar la eficacia y eficiencia de las medidas referidas, a través de acciones conjuntas entre ambos órdenes de gobierno, esto, en términos de los artículos 46 y 47 de la ley federal aludida<sup>11</sup>
26. Mediante el Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco en veinte de diciembre de dos mil dieciséis, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco expidió la LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE JALISCO, además, reformó algunos preceptos del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, a saber: los artículos 154-B, 154-I, 188 y 219, y adicionó a dicho código el Título Vigésimo Cuarto, denominado “DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN”, que contiene únicamente el artículo 309.

---

<sup>11</sup> Artículo 46.- La Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias celebrarán Convenios de Cooperación para hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Artículo 47.- Los Convenios de Cooperación contemplarán las acciones conjuntas para facilitar la operación eficaz y eficiente del Mecanismo mediante:

I. La designación de representantes que funjan como enlaces para garantizar el cumplimiento del objeto de esta Ley;

II. El intercambio de información de manera oportuna y de experiencias técnicas del Mecanismo, así como para proporcionar capacitación;

III. El seguimiento puntual a las medidas previstas en esta Ley en sus respectivas entidades;

IV. La promoción del estudio, análisis, investigación y desarrollo de estrategias, acciones, sistemas y metodologías que incorporen las mejores prácticas de prevención y protección;

V. La promoción de las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar la situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, y

VI. Las demás que las partes convengan.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

27. De los documentos del proceso legislativo que obran en autos, se advierte que la LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE JALISCO, se creó a raíz de la iniciativa presentada ante el Pleno del Poder Legislativo de ese Estado de la República el veinte de noviembre de dos mil catorce, por el diputado **José Clemente Castañeda Hoeflich**; y las reformas y adiciones al Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, derivaron de la iniciativa presentada por la fracción parlamentaria del **Partido Acción Nacional** el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis.
28. En lo que interesa destacar, de la exposición de motivos de la primera iniciativa, se observa que previo señalamiento de un marco jurídico constitucional y convencional en relación con los derechos humanos y particularmente el derecho a la libertad de expresión, así como un marco fáctico en relación con la situación que enfrentan en México y en el Estado de Jalisco las personas defensoras de derechos humanos, periodistas, medios, y los que allí se denominó “activistas de la información”, se destacó el propósito de que el Estado de Jalisco *contara con una legislación local adecuada y armónica a la federal en materia de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas*, con innovaciones que privilegiaran la progresividad en la protección de los derechos humanos en esa entidad. Así se advierte de las partes siguientes:

*“(...) SÉPTIMO. El 25 de junio del año 2012 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que crea el “Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

*Humanos y Periodistas”, integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional.*

*A su vez, la Ley establece que la Federación y las Entidades Federativas deberán desarrollar Medidas de Prevención, y recopilarán conjuntamente toda la información que sirva para evitar potenciales agresiones contra defensores de derechos humanos o periodistas.*

*Igualmente, mediante dicha Ley se creó el “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, que opera mediante un fideicomiso público, integrándose sus recursos a partir de aquellos que inicialmente aportó el Gobierno Federal y los que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación.*

*La citada Ley establece también la obligatoriedad de que las Entidades Federativas y la Federación creen Convenios de Cooperación para hacer efectivas las medidas de protección y prevención establecidas por el Mecanismo.*

*El Convenio de Cooperación entre el Mecanismo y las autoridades de Jalisco, no hace referencia a indicadores específicos del Estado, ni propone metas mensurables según los mismos, además de que las partes acuerdan cumplir meramente con lo establecido por la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.*

*En tal sentido, a iniciativa del que suscribe, el 10 de julio de 2014, el Pleno del Congreso del Estado aprobó un Acuerdo Legislativo para exhortar al Ejecutivo Federal y al Ejecutivo Estatal para que celebrasen un nuevo Convenio de Cooperación, fijando compromisos según indicadores específicos de nuestra Entidad Federativa.*

*Adicionalmente, resulta necesario armonizar nuestra legislación con el mencionado marco normativo federal, por lo que es objeto de esta iniciativa trasladar las disposiciones legales aplicables.*

*(...)*

**NOVENO.** *El objetivo central de la presente iniciativa es impulsar en el Estado de Jalisco un marco normativo concentrando en la más amplia protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, en particular de quienes ejercen una responsabilidad cívica y una labor central en el proceso de democratización de nuestro país.*

*Por una parte, adecuamos nuestra legislación a los mandatos federales en materia de protección a periodistas y defensores de derechos*



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

*humanos, y adicionalmente, impulsamos una serie de innovaciones para generar instrumentos jurídicos modernos que privilegien la progresividad en la protección de los derechos humanos.*

*La implementación y éxito de estas disposiciones legales requerirán de un profundo compromiso institucional y de una política de Estado que involucre a todas las instituciones públicas en la aplicación de la ley y la protección de los derechos humanos.*

29. Por otra parte, la segunda iniciativa, que dio lugar a las reformas y adiciones al Código Penal de dicho Estado, presentada por los diputados **Miguel Ángel Monraz Ibarra, Irma de Anda Licea, Isaías Cortés Berumen, María del Pilar Pérez Chavira y Felipe de Jesús Romo Cuellar**, todos del Partido Acción Nacional, señaló el propósito específico de **sancionar la violencia contra el periodismo**. La exposición de motivos dice:

*“...México es uno de los lugares más peligrosos del mundo para los periodistas y trabajadores de los medios; y la libertad de prensa se enfrenta a amenazas persistentes.*

*Periodistas y medios de comunicación con frecuencia se enfrentan a acoso, intimidación y ataques físicos...”*

*Con estas palabras la organización internacional Freedom House<sup>12</sup> comienza el análisis sobre la libertad de prensa en nuestro país en su más reciente reporte sobre libertad de prensa.*

*La libertad de prensa es un pilar básico del Estado de Derecho. Por ende, esas amenazas a las que nos referimos, deben ser erradicadas en beneficio de la sociedad, destinatario último de la libertad de expresión.*

*Destaco una vez más este punto, los ataques a la libertad de prensa, perjudican directamente a la sociedad, la cual, debe desarrollarse bajo los principios de veracidad y libertad de expresión.*

*Es por ello, que en el marco del Día Mundial de la Libertad de Prensa resulta necesario reconocer la gran contribución que realizan los periodistas para incrementar la calidad democrática de nuestra sociedad.*

---

<sup>12</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

*En el México de hoy reconocemos con gran pesar que la importancia de la función comunicativa realizada por los periodistas, se encuentra envuelta por una avalancha de peligros y atentados en contra de su integridad. Esos atentados no han podido ser erradicados por la autoridad, lo que recalco, impide a nuestra sociedad convertirse en más democrática y plena.*

*Frente a esta situación, los diputados del PAN entendemos como una urgente necesidad la construcción de condiciones suficientes para garantizar la seguridad de los periodistas. Estoy convencido que la ley debe ser instrumento que coadyuve para que nunca más, un periodista sea agredido por la expresión de sus visiones o ideas.*

*Según el Comité de Protección de Periodistas<sup>13</sup>, al año 2015, nuestro país ocupa el octavo lugar mundial en impunidad por lo que refiere a crímenes contra periodistas, lo que nos muestra la gravedad del problema.*

*No se trata pues de una moda, como tantas otras que campean en nuestro ámbito jurídico, a veces inclusive, por presiones de organismos o grupos internacionales. En este caso, estamos frente a hechos lamentables que nos laceran como sociedad; que nos impiden consolidar un Estado de Derecho, con todo lo que esto conlleva.*

*¿Si quien está en un medio de comunicación no tiene seguridad en su persona, que podrán esperar los demás miembros de la sociedad? ¿Qué podrán esperar los grupos más vulnerables de la misma?*

*De igual forma, según la organización internacional “Artículo 19”<sup>14</sup> desde el año de 1992 en México han sido asesinados 33 periodistas y desde el 2003 al menos 23 periodistas se encuentran desaparecidos.*

*Llama la atención que -según los datos gestionados por dicho organismo- la mayoría de estos comunicadores cubrían notas referentes a corrupción y delincuencia, lo cual, nuevamente nos muestra la trascendencia y gravedad de este problema.*

*Que México ostente el lugar 36<sup>15</sup> a nivel mundial entre los países más inseguros para practicar el periodismo es una situación vergonzosa cuya tendencia estamos obligados a modificar.*

*La reflexión resulta más profunda y preocupante cuando advertimos que al menos 20 estados –entre ellos Jalisco- **no incluyen en sus códigos penales sanciones que busquen inhibir la violencia cometida en contra de los periodistas**<sup>16</sup>.*

<sup>13</sup> <https://cpj.org/killed/americas/mexico/muder.php>

<sup>14</sup> <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38261/Mexico-Informe-Especial-sobre-Periodistas-Desaparecidos-%5BFeb-2016%5D.pdf>

<sup>15</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>; el dato se establece partiendo del peor lugar (100) hasta el 64 que ocupa México.

<sup>16</sup> Dato gestionado partiendo de consultas propias del Grupo Parlamentario del PAN.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

Es por tal motivo que el Grupo Parlamentario del PAN, propone las siguientes medidas de emergencia pública, para proteger a los periodistas de nuestro estado:

Primero. Reconocimiento y establecimiento en nuestra legislación penal sustantiva de los “Delitos contra la libertad de expresión” estableciéndose penas de hasta tres años (o cuatro años con inhabilitación en el caso de servidores públicos) a las personas que:

1. **Repriman** la publicación, circulación o distribución de algún medio de información escrito, impreso, informático o electrónico.
2. **Intimiden**, ejerciendo violencia física o moral, a quienes ejerzan la actividad periodística a fin de evitar el ejercicio de la misma.
3. **Obstaculicen** o impidan el derecho de toda persona a recibir, investigar o difundir información de interés público.
4. **Clausuren** o establezcan censura previa de algún medio de información escrito, informático o electrónico, impidiendo su circulación.
5. **Obliguen** a los periodistas a revelar el secreto profesional periodístico o la reserva de la fuente de información.
6. **Adquieran** un número de ejemplares superiores al diez por ciento del tiraje de alguna edición impresa con el fin de evitar que la información de interés público circule.

Todo ello, mediante la incorporación en el Código Penal de un Título Vigésimo Cuarto, denominado “De los Delitos contra la Libertad de Expresión, Capítulo Único, artículo 309 a 313.

Segundo. Sanciones por desaparición forzada de periodistas: la iniciativa considera incrementar las sanciones derivadas del delito de desaparición forzada de personas, previstas en el artículo 154-B, cuando la víctima de tal delito sea un periodista, lo que representa hasta 40 años de prisión más un tercio.

Tercero. Sanciones por tortura contra periodistas: se propone incrementar la pena impuesta al delito de tortura, en el numeral (sic) 154-I, fracción II, cuando esta ocurra en contra de periodistas. Esta propuesta en concreto representa hasta 12 años de prisión más un tercio.

Cuarto.- Penalización de las amenazas contra periodistas: se propone como agravante del delito de amenazas cuando estas sean dirigidas en contra de periodistas con motivo del ejercicio de sus funciones. Esta propuesta de adición de un artículo 189 Ter implica una pena de hasta un año de prisión más un tercio.

Quinto. Agravantes de homicidio y lesiones calificadas cometidos contra periodistas: se propone reformar el artículo 219 para establecer como agravantes de los delitos de homicidio y lesiones cuando éstos ocurran en contra de periodistas con motivo del ejercicio de sus labores informativas.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

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

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

*Lo aquí señalado no parte de la ocurrencia, sino como ya se ha destacado, de un análisis serio de derecho comparado, en este caso, partiendo de las regulaciones legales de las entidades federativas que se han puesto a la vanguardia por lo que la protección de la libertad de expresión se refiere.*

*Así las cosas, se presenta una propuesta sólida y completa, tomando como modelo disposiciones contenidas en legislaciones de entidades tales como Quintana Roo, Aguascalientes, Baja California y Coahuila, buscando construir un marco legal que sancione rigurosamente los actos de violencia contra los periodistas. Adicionalmente, considero que estas propuestas se encuentran en plena armonía con los instrumentos internacionales de los que México es parte.*

*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, éstas incorporaciones que proponemos, en caso de aprobarse, sería 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.*

*De esta forma, acreditamos nuestro compromiso con las causas de los jaliscienses y sobre todo, con la construcción de un estado más democrático, justo y respetuoso de la dignidad del ser humano.*

*Por lo anteriormente expuesto, y conforme a los artículos 147, párrafo 1, fracción I y 148, párrafo 1, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, sometemos a la elevada consideración de esta Asamblea Legislativa la siguiente iniciativa (...).”*

30. Esas iniciativas fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, y de Derechos Humanos, y mediante dictamen de primera lectura, dichas comisiones rechazaron las iniciativas en los términos propuestos, pero estimaron

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

importante crear una “Ley de Garantía de los Derechos de los Periodistas en el Estado de Jalisco”, que fuera enunciativa, breve y general, congruente y completamente operativa con lo previsto por la Federación, asimismo, sólo consideraron necesario establecer una “agravante” en el Código Penal, adicionando una fracción al artículo 219 respecto de los delitos de homicidio y lesiones contra periodistas.

31. No obstante, en dictamen de segunda lectura, la Presidenta de la comisión dictaminadora presentó una modificación al primer dictamen, y propuso la “LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE JALISCO”, así como la reforma de los artículos 154-B, 154-I, 188 y 219, **y la adición del artículo 309, al Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco**, que finalmente fueron aprobadas por la legislatura en el decreto 26182/LXI/16.
32. Los artículos del código penal jalisciense materia de dicha reforma se refieren a los delitos de desaparición forzada de personas, tortura, amenazas, homicidio y lesiones, y dicen:

“Art. 154-B. Se impondrá una pena de doce a cuarenta años de prisión y multa de seiscientos a mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas.

(REFORMADO, P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2016)

Se incrementará la pena hasta en una tercera parte cuando la víctima del delito sea menor de edad, mujer, persona con discapacidad, indígena, persona de la tercera edad **o periodista con motivo de su actividad como tal.**

(ADICIONADO, P.O. 25 DE ABRIL DE 2015)

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

Art. 154-I. La pena señalada en el artículo anterior se aumentará en una tercera parte cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

(...)

(REFORMADA, P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2016)

II. Que la víctima sea una persona que pertenezca a un grupo de población en situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad; se trate de un migrante, indígena, mujer en estado de embarazo **o periodista con motivo de su actividad como tal;**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 11 DE OCTUBRE DE 2016)

Art. 188. Se impondrán de quince días a un año de prisión o multa por el importe de dos a ocho veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que de cualquier modo, anuncie a otro su intención de causarle un mal futuro en su persona, honor, prestigio, bienes o derechos, o en la persona, honor, prestigio, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado el ofendido por algún vínculo.

Cuando las amenazas sean leves, se exigirá caución de no ofender, pero si el responsable se niega a otorgar la caución, se le impondrá la pena prevista en el párrafo anterior.

Si cumple la amenaza, se le impondrán además las penas que procedan por los delitos que resulten.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2016)

**Cuando el delito a que se refiere el presente artículo se cometa en contra de un periodista y con motivo de su actividad como tal, las penas aumentarán en un tercio.**

Art. 219. Se entiende que el homicidio y las lesiones son calificadas:

(...)

(REFORMADA, P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2016)

VII. Cuando se causen por envenenamiento, contagio intencional, asfixia, o uso de estupefacientes, psicotrópicos, gases, inhalantes o solventes;

(REFORMADA, P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2016)

VIII. Cuando se causen derivaciones de cualquiera de los delitos a que se refieren los artículos 124-Bis y 124-Ter de este Código; y

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2016)

**IX. Cuando la víctima sea un periodista y el delito se cometa con motivo de su actividad como tal.**

Y el Título Vigésimo Cuarto adicionado, señala:

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

“DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

(ADICIONADO CON EL ARTÍCULO QUE LO INTEGRA, P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2016)  
CAPÍTULO ÚNICO

(ADICIONADO, P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2016)

Art. 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”.

33. De manera que, como se observa, atento al contexto del Decreto referido y a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al Código Penal, el artículo 309 que aquí se controvierte, obedeció al propósito del Poder Legislativo del Estado de Jalisco de contribuir al marco legal local de protección al ejercicio del derecho a la libertad de expresión **de quienes realizan actividad periodística**.

### **II. Consideraciones básicas sobre el derecho humano a la libertad de expresión.**

34. Con independencia de que en la especie, la cuestión que se impone resolver a este Tribunal Pleno en el examen del precepto controvertido, en rigor, sólo entraña el discernimiento de si la protección de la norma penal cuestionada alcanza o excluye a determinados sujetos (medios de comunicación que se dice no son masivos y periodistas independientes); dado que el artículo 309 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco reconoce el

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

derecho a la libertad de expresión como el bien jurídico tutelado por el tipo penal allí contenido, es necesario resaltar *brevemente* y en lo general, los aspectos esenciales de ese derecho conforme a la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte -que ha sido acorde con la sostenida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos-, y particularmente, en cuanto ese derecho se ejerce *por periodistas y/o medios de comunicación y/o información*.

35. En principio, conviene tener presente el texto conducente de los artículos 1, 6 y 7 de la Constitución General de la República; 19 y 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y los puntos 1 y 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disposiciones que constituyen el marco constitucional y convencional del derecho humano referido, algunas de carácter vinculante y otras de naturaleza orientadora.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

*(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*

*Art. 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.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

*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.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*

*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.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)*

*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.*

*(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*

*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”.*

*“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)*

*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, 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.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)*

*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.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)*

*El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.*

*(...)”.*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

(REFORMADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

*Art. 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.*

(...)."

### **Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

"Artículo 19

*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".*

"Artículo 29.

(...)

*2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática."*

### **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.**

"Artículo IV.

*Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio".*

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

"Artículo 19

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

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".

### **Convención Americana Sobre 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 a 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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

*grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*

### **Declaración de Principios de Libertad de Expresión de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.**

*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".*

*(...)*

*9. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".*

36. El derecho a la libertad de expresión, como se postula en las normas referidas, es un derecho humano que abarca la libertad de expresar ideas y opiniones propias y difundirlas, así como la de buscar, recibir, transmitir y difundir información, de cualquier índole y materia, a través de cualquier medio, procedimiento o vía de expresión; derecho que sólo encuentra su límite en el respeto a la moral, la vida privada, los derechos de tercero, el discurso de odio, la provocación de delito, y el orden público, de manera que su ejercicio sólo puede verse restringido en forma excepcional, y sujeto a las condiciones que imponga la ley acorde con el texto constitucional, y en interpretación de esta última, la jurisprudencia.
37. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado en sus precedentes, en consonancia con los instrumentos y la doctrina convencional interamericana, que el derecho a la libertad de expresión tiene una doble dimensión; por una parte corresponde al ámbito

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

*individual* de la persona, pero además tiene una vertiente *colectiva y pública*, pues trasciende al ámbito social y político de la sociedad, por lo que se erige como una condición para la existencia de una auténtica vida democrática.

38. Ello, porque la libre expresión del pensamiento, ideas y opiniones personales, contribuye a que la persona, en lo individual, alcance su autonomía, autodeterminación y autorrealización, y pueda ejercer plenamente todos sus derechos; y en lo colectivo, porque tal libertad es sustento de una sociedad activa, participativa y comprometida con la vida social y política, en la medida en que ciudadanos informados y libres de expresar sus opiniones y difundir información, tanto en lo individual como a través de entes organizados, tienen una real injerencia en los asuntos públicos y en la configuración y ejercicio del gobierno representativo<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Son ilustrativos al respecto, los siguientes criterios:

**“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”.

Época: Novena Época; Registro: 172479; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 25/2007; Página: 1520.

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**

La libertad de expresión en su dimensión individual asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Así, se ha establecido que el contenido del mensaje no necesariamente debe ser de interés público para encontrarse protegido. En consecuencia, la dimensión individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal. Desde tal óptica, existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. Precisamente, la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de

---

libertad, y como un prerrequisito para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona”.

Época: Décima Época; Registro: 2008100; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CDXX/2014 (10a.); Página: 233.

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**

La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público.

Época: Décima Época; Registro: 2008101; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CDXIX/2014 (10a.); Página: 234.

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE RELACIONA CON PRINCIPIOS QUE NO PUEDEN REDUCIRSE A UN SOLO NÚCLEO.** Existen dos dimensiones del derecho a la libre expresión de acuerdo a su trascendencia política o individual: por un lado, en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa y, por otro, en su dimensión individual, asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Así, como la libertad de expresión tiene al menos estas dos facetas, es complicado sostener que sirve a un único propósito, ya que su protección persigue tanto facilitar la democracia representativa y el autogobierno, como la autonomía, la autoexpresión y la autorrealización del individuo. En ese sentido, el derecho fundamental a la libertad de expresión se relaciona con principios que no pueden reducirse a un solo núcleo”.

Época: Décima Época; Registro: 2008104; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CDXVIII/2014 (10a.); Página: 236.

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.** La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

39. De manera que el entendimiento del derecho a la libertad de expresión en sus ámbitos individual y colectivo, y como premisa toral de la vida democrática de la sociedad, constituye el parámetro a partir del cual se determinan los alcances del pleno ejercicio de ese derecho en cada caso y contexto.
40. Asimismo, sobre la base de la obligación estatal de respetar, promover, proteger y garantizar su ejercicio, tal entendimiento del derecho a la libertad de expresión, determina la forma en que han de dimensionarse no sólo los deberes que la Constitución expresamente impone a las autoridades del Estado para hacer posible su ejercicio y los que resulten exigibles para ese fin en determinadas situaciones, sino también los estándares bajo los cuales puede ser restringido o su ejercicio puede ser privado de protección constitucional.
41. Ahora bien, aun cuando el derecho a la libertad de expresión asiste a todas las personas, en lo que al caso interesa, debe destacarse que este Alto Tribunal ha admitido que ese derecho fundamental adquiere una mayor fuerza para efectos de su protección constitucional **cuando se ejerce por profesionales de la información a través de los medios de comunicación**, pues precisamente la función o el rol de

---

decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa”.

Época: Novena Época; Registro: 165760; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CCXV/2009; Página: 287.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

éstos en una sociedad, es la difusión pública de información, ideas y opiniones, que hagan posible el debate público necesario en una democracia representativa<sup>18</sup>, de modo que un conflicto sobre el ejercicio de ese derecho por parte de un medio de comunicación o un periodista, no involucra únicamente al aspecto individual del derecho, sino que el mismo trasciende a la colectividad, y por ello, su protección adquiere mayor relevancia.

42. En ese sentido se ha tenido muy en cuenta lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-5/85 de trece de noviembre de 1985, en sus puntos 31 a 34, que establece:

“(...) 31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y

---

<sup>18</sup> En el amparo directo 28/2010, la Primera Sala, sostuvo que *“las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción”*. Y que, *“Respecto a los alcances de la protección constitucional a las ideas que surjan del ejercicio de la libertad de expresión, es importante hacer algunas precisiones:*

1° La libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: (i) son difundidas públicamente; y (ii) con ellas se persigue fomentar un debate público”.

De este precedente derivó la tesis de rubro: **“LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA”**, con los datos de localización siguientes: Época: Décima Época; Registro: 2000106; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. XXII/2011 (10a.); Página: 2914.



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.

32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

33. Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas”.

43. En efecto, esta Suprema Corte ha reconocido que los medios de comunicación ejercen un real poder en la formación de la que en las teorías democráticas se denomina *opinión pública*, a través de la difusión de información, opiniones e ideas que persuaden a la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

sociedad<sup>19</sup>, por lo que los medios juegan un papel esencial en la dimensión colectiva de la libertad de expresión y es indispensable que existan las condiciones apropiadas para que realicen su actividad con pleno ejercicio de ese derecho<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Esto ha sido sostenido en el amparo directo 28/2010 antes citado, y en el amparo directo en revisión 2806/2012, resuelto por la Primera Sala, en sesión de seis de marzo de dos mil trece, en los que se estableció:

“En efecto, en la actualidad existe una tendencia a subestimar el poder de los medios de comunicación, sin embargo, es un error minimizarlo pues se trata de entidades cuyas opiniones suelen imponerse en la sociedad, dominando la opinión pública y generando creencias.

La televisión, la radio, los periódicos, las revistas y demás medios de comunicación, son fácilmente accesibles para el público y, de hecho, compiten para atraer su atención. Así pues, es usual encontrar que muchas de las discusiones que se presentan día con día, se basan o hacen referencia a creencias públicas generadas por alguna noticia o análisis. Asimismo, es importante señalar que en la prensa y televisión modernas, se da por sentado que toda opinión debe quedar equilibrada por otra contraria.

A través de los medios de comunicación, los líderes de opinión despliegan sus ideas, convirtiéndose así en los sujetos a quienes se atribuye la misión de elaborar y transmitir conocimientos, teorías, doctrinas, ideologías, concepciones del mundo o simples opiniones, que constituyen las ideas o los sistemas de ideas de una determinada época y de una sociedad específica. Lo importante para efectos del presente estudio, es señalar que, mediante sus opiniones, los líderes de opinión ejercen un cierto tipo de poder, valiéndose de la persuasión y no de la coacción”.

<sup>20</sup> Asimismo, refleja esa concepción de los medios de comunicación, lo destacado por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 2044/2008, fallado en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, al señalar:

“(…) los medios de comunicación de masas juegan un papel esencial para el despliegue de la función colectiva de la libertad de expresión. La libertad de prensa es una piedra angular en el despliegue de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información. Los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable tengan aseguradas las condiciones para albergar las más diversas informaciones y opiniones. Como ha subrayado la Corte Interamericana:

... el periodismo es la manifestación primaria y principal de esta libertad y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de los conocimientos o la capacitación adquiridos en la universidad. Al contrario, los periodistas, en razón de la actividad que ejercen, se dedican profesionalmente a la comunicación social. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre responsablemente en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención.

...es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca”.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

44. En ese sentido, reiterando el papel de los medios de comunicación como forjadores de la opinión pública, este Alto Tribunal, a través de su Primera Sala, en la resolución del amparo en revisión 1422/2015<sup>21</sup>, destacó que dentro de la faceta colectiva pública del derecho a la libertad de expresión, *el ejercicio periodístico* cumple una de las manifestaciones más importantes de ese derecho; y que en el proceso informativo, *el periodista* desempeña una función fundamental en la producción de todo tipo de información, contribuyendo a preservar el pluralismo y reforzando las oportunidades de formación de una opinión pública no manipulada, por ende, que los periodistas son los principales oferentes en el “mercado de ideas”, aportando al público diferentes posturas y fortaleciendo el debate público.
45. Asimismo, la trascendente tarea de los medios de comunicación en los diversos ámbitos de la vida de la sociedad, también fue puesta en relieve por este Tribunal Pleno en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 122/2015 y acumuladas 124/2015 y 125/2015<sup>22</sup>, donde se reiteró el reconocimiento sobre el impacto que los medios pueden llegar a tener en el mercado informativo.
46. Así pues, se ha reconocido en forma preponderante la importancia de los medios de comunicación y del periodismo en una sociedad democrática, y con ello, una especial relevancia en la protección del derecho a la libertad de expresión en la actividad que desarrollan; lo que esta Suprema Corte ha tenido en cuenta al establecer los

---

<sup>21</sup> Resuelto en sesión de uno de marzo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>22</sup> Resueltas el uno de febrero de dos mil dieciocho, bajo la Ponencia del señor Ministro Javier Laynez Potisek.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

parámetros y estándares de escrutinio conforme a los cuales se ha de analizar cualquier acto que involucre una disputa sobre el derecho a la libertad de expresión respecto de esa categoría de sujetos –periodistas en sentido amplio y medios de comunicación-, a fin de establecer los alcances de la protección constitucional.

47. De manera que, para los efectos de esta resolución, ha de precisarse que en el examen de regularidad del artículo 309 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en tanto constituye una norma que reconoce como bien jurídico tutelado el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, son atendibles las consideraciones anteriores.

### **III. Consideraciones básicas sobre el derecho humano de igualdad y no discriminación.**

48. En el desarrollo de su doctrina sobre el derecho humano a la igualdad y no discriminación, este Alto Tribunal ha sido consistente en sus precedentes en sostener que ese derecho es uno de los pilares básicos del sistema jurídico y del orden social, y fundamento del estado de derecho, pues es inherente a la dignidad humana y condición para el ejercicio de otros derechos fundamentales; por tanto, que su protección debe ser intensa y efectiva, particularmente al examinar la regularidad de los actos legislativos.
49. Se ha dicho también que la igualdad jurídica reconocida en el artículo

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

1º constitucional<sup>23</sup>, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras, siempre que se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

50. Y que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es *la prohibición de discriminar*, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías sospechosas que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el 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 que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

51. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y no discriminación, obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus

---

<sup>23</sup> **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.

[...]

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”.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

competencias, pues debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

52. No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.
53. En esa labor interpretativa del derecho humano de igualdad y no discriminación, esta Suprema Corte ha distinguido entre la *igualdad jurídica formal o de derecho*, y la *igualdad sustantiva o de hecho*.
54. La primera, entendida como la garantía de que las personas deben ser tratadas iguales **ante la ley** -en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, para que los preceptos jurídicos se apliquen de manera uniforme a todos los individuos que se encuentren en la misma situación-, y **en la ley** -en relación con el contenido de las normas, a efecto de que el legislador no imponga tratos diferenciados injustificados.
55. La segunda, concebida como una faceta o dimensión del derecho de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

igualdad jurídica, cuyo propósito es remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza, que impidan a ciertas personas o grupos sociales, colocados en situaciones de hecho específicas de desventaja y de vulnerabilidad, gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos, en condiciones de paridad con otras personas o grupos de personas; igualdad sustantiva que exige medidas apropiadas de distinta índole, para evitar diferenciaciones injustificadas, discriminaciones sistemáticas, o revertir situaciones de marginación, a fin de que la operatividad del orden jurídico tenga lugar en auténticas condiciones de equidad.

56. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores, los criterios de rubros: “IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO”<sup>24</sup>, “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”<sup>25</sup>, “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO”<sup>26</sup>
57. Respecto de la igualdad jurídica formal o de derecho (igualdad normativa), se ha reconocido que existe una discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado; y que tal discriminación en la norma generalmente

---

<sup>24</sup> Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, octubre de 2004, página 99.

<sup>25</sup> 1a./J. 55/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

<sup>26</sup> Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, Página: 644.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

se manifiesta a través de la exclusión tácita de un beneficio o de una diferenciación expresa; entendiendo que la primera tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa; y la segunda, cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes<sup>27</sup>.

58. El examen de la igualdad jurídica normativa exige el sometimiento de la medida legislativa que se tilda violatoria de ese derecho a un análisis de razonabilidad y proporcionalidad; siendo dable precisar que este Alto Tribunal ha sostenido que cuando se aduce discriminación normativa, por distinciones o diferenciaciones arbitrarias, basadas en categorías no justificadas en forma objetiva y razonable, que impida el ejercicio pleno de derechos humanos, ello es

---

<sup>27</sup> Tesis: 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, Página: 974, de rubro y texto: **“DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.** El derecho fundamental a la igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. Al respecto, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida”.



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

incompatible con la Constitución y, por tanto, en el análisis de la regularidad de las normas en relación con la vulneración al principio de no discriminación se debe emplear un escrutinio estricto en el que se verifique que el trato diferenciado que la ley prevé, tenga una finalidad constitucionalmente relevante, que busque cumplir un mandato de la Ley Fundamental, y que sea la medida idónea y necesaria para ello.

### IV. Examen de la norma controvertida.

59. Como se apuntó, la Comisión accionante impugna el artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que recoge el único tipo penal que conforma el Capítulo Único del Título Vigésimo Cuarto de dicho código, denominado “DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN”; para su pronta lectura, se transcribe nuevamente:

*“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.”*

60. Como se ve, la norma sanciona con seis meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, 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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

masiva; esto, a efecto de tutelar como bien jurídico el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

61. Y la Comisión actora básicamente sostiene que la inclusión de la palabra “masiva” para referirse a *los medios de comunicación*, significa que la protección de la norma sólo beneficia a los que tienen ese carácter, no así a los medios de comunicación “no masivos”, entre los que ella ubica a los independientes, comunitarios, universitarios y experimentales, así como a los periodistas independientes personas físicas; y partiendo de la base de que todos ellos son titulares indiscutibles del derecho a la libertad de expresión porque desarrollan actividad periodística, y porque el propósito de la norma fue proteger a los periodistas, considera que la norma es *discriminatoria*, contraria al principio de universalidad de los derechos humanos, y que el legislador local de Jalisco incumple con su obligación de proteger y garantizar a dichos sujetos el ejercicio del derecho referido.
62. Es conveniente destacar que la enunciación que hace la actora de los que ella considera medios de comunicación “no masivos”, se advierte orientada en función de *los sujetos* que tienen la titularidad del medio de comunicación (la persona física o moral privada o pública que opera al medio), pues en su listado incluye a periodistas independientes personas físicas, y su argumento para sostener la invalidez del precepto, es que la protección de éste no alcanza a todos esos sujetos que también ejercen la actividad periodística. Por tanto, sobre esa base se analizará su postura, la cual resulta **infundada**.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

63. Atento al planteamiento del concepto de invalidez, es necesario precisar los elementos de la descripción del tipo penal contenido en el precepto cuestionado, los cuales son:

- (i) Un sujeto activo genérico: “*a quien*” (cualquier persona);
- (ii) Una intención dolosa “*en forma intencional*” (elemento subjetivo de la conducta);
- (iii) El medio comisivo “*mediante actos concretos*” (elemento objetivo o de hecho);
- (iv) La conducta típica del activo: “*obstaculice, impida o reprima*” “*la producción, publicación, distribución, circulación o difusión*” (elemento objetivo o de hecho);
- (v) El objeto de la protección “*algún medio de comunicación masiva*” (elemento normativo).

64. Basta la lectura de la norma para advertir que la descripción del tipo penal no señala expresamente ***un sujeto pasivo del delito***, pues no se precisa quién puede tener el carácter de víctima u ofendido por la conducta típica; sin embargo, ello se encuentra implícito en la norma ya que el precepto dirige su protección a *los medios de comunicación masiva* y a la actividad relativa a *su producción, publicación, distribución, circulación o difusión*, es decir, la norma alude al medio de comunicación ***como objeto, vía o canal de transmisión de información***, y no como sujeto o ente titular de éste.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

65. De manera que, si el bien jurídico tutelado es el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través del uso de medios de comunicación *masiva*, el carácter de víctima u ofendido por el delito podrá tenerlo cualquier persona (física o moral) que pudiere ver directamente afectado el ejercicio de ese derecho tutelado con motivo de la conducta del sujeto activo consistente en actos concretos que obstaculicen, impidan o repriman la producción, publicación, distribución, circulación o difusión del medio de comunicación *masiva*.
66. En otras palabras, dado que la descripción del tipo penal se refiere al medio de comunicación masiva **como objeto, vía o canal de comunicación**, consecuentemente, queda comprendido en la protección de la norma **cualquier sujeto**, ya sea persona física o moral, pública o privada, que en ejercicio del derecho a la libertad de expresión se sirva o utilice para transmitir información *al medio de comunicación masiva* afectado por la conducta típica.
67. Por ende, de una primera aproximación a la norma, se advierte que todo sujeto que realice una actividad periodística, ya sea que se trate de una empresa o ente de comunicación público o privado, o de un periodista persona física en lo individual que labore en forma independiente, **puede tener el carácter de sujeto pasivo del delito** cuando la afectación al medio de comunicación *masiva* vulnera su derecho de libertad de expresión, por lo que goza de la protección del precepto.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

68. Para corroborar la afirmación anterior y agotar el planteamiento de la Comisión actora en cuanto a que el precepto en análisis deviene contrario *al derecho de igualdad y no discriminación*, al excluir de su protección a determinados medios de comunicación que ella califica como “no masivos”, debe precisarse que a partir del contenido del elemento del tipo penal *medios de comunicación masiva*, se constata que la norma impugnada no trasgrede el derecho humano que refiere la accionante.
69. En ese sentido, es necesario señalar en primer orden, que este Tribunal Pleno considera que el elemento del tipo penal *medios de comunicación masiva*, cumple con la garantía de legalidad, en su vertiente de taxatividad, ya que de acuerdo con los parámetros que se han establecido al respecto, tiene un grado de determinación que permite al destinatario de la norma comprenderlo.
70. Esta Suprema Corte, en su Primera Sala, ha señalado que el principio de legalidad que consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley previsto en el artículo 14 constitucional, en su vertiente de taxatividad, conlleva la exigencia de que el legislador, al crear una norma que describe un tipo penal, formule una descripción clara, precisa y exacta de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica; de manera que, la descripción típica no sea de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, que permita la arbitrariedad en su aplicación, sino que, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, se ha precisado que ello

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar un tipo penal, pues ello tornaría imposible la función legislativa<sup>28</sup>.

71. En ese sentido, se ha sostenido que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios, ya que la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. De modo que, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos, o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento<sup>29</sup>.
72. Ahora bien, el elemento del tipo penal contenido en el dispositivo cuestionado, relativo al “*medio de comunicación masiva*”, que es objeto de controversia en esta acción de inconstitucionalidad, es un elemento de carácter **normativo**.
73. La Primera Sala ha precisado que los elementos normativos de la descripción típica, involucran cierto tipo de valoración para constatar su verificación, que puede provenir de: i) un aspecto jurídico, en cuyo

---

<sup>28</sup> Ver el siguiente criterio: Época: Décima Época; Registro: 2006867; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 8, Julio de 2014, Tomo I; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.); Página: 131; de rubro: “PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.

<sup>29</sup> Ídem.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

caso el juez debe considerar lo previsto en la ley para determinar el contenido y alcance del concepto en análisis; ii) o un carácter cultural, en donde el juzgador habrá de remitirse a un aspecto social o cultural para determinar el contenido del elemento que se desea definir<sup>30</sup>.

74. Asimismo, la Primera Sala ha advertido que la exigencia del principio de taxatividad en la norma penal, en cuanto a su claridad y precisión, también es gradual, pues puede establecerse una cierta tensión estructural en el mandato de taxatividad consistente en alcanzar el punto adecuado entre la precisión (claridad) y la flexibilidad de la disposición normativa, para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan interpretarse y adquirir mejores contornos de determinación. Y que, precisamente los elementos *normativos* de tipo cultural o legal establecidos en un tipo penal, son un caso en donde puede observarse una participación conjunta para no sólo tener suficientemente determinada una expresión, sino para alcanzar posteriormente su mayor concreción<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Época: Décima Época; Registro: 2011880; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 31, Junio de 2016, Tomo I; Materia(s): Penal; Tesis: 1a. CLXXIII/2016 (10a.); Página: 696. De rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NO LA CONSTITUYE LA DELIMITACIÓN DEL ALCANCE Y CONTENIDO DE UN ELEMENTO NORMATIVO DEL TIPO PENAL QUE SE REALIZA DESDE UN ÁMBITO DE LEGALIDAD".

<sup>31</sup> Ver el criterio consultable en: Época: Décima Época; Registro: 2015611; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I; Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: 1a. CLVIII/2017 (10a.), Página: 436. De rubro: "DELITO DE POSESIÓN O RESGUARDO DE PETRÓLEO O HIDROCARBUROS REFINADOS, PROCESADOS O SUS DERIVADOS. EL ARTÍCULO 368 QUÁTER, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL DEROGADO QUE LO PREVÉ, AL UTILIZAR LA LOCUCIÓN POSEA O RESGUARDE "DE MANERA ILÍCITA", NO VIOLA EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL".

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

75. **En el caso**, el elemento normativo del tipo penal “*medio de comunicación masiva*”, es de carácter jurídico, pues su contenido deriva de la ley.
76. Ciertamente, el contenido y alcance del elemento normativo aludido, tiene un grado de determinación acorde al principio de taxatividad, a partir de las legislaciones que guardan vinculación sustancial con el propósito de la creación del tipo penal contenido en el artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, de tutelar el derecho a **la libertad de expresión**, como son la Ley Reglamentaria del artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Derecho de Réplica; la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco; en el entendido que las dos primeras son leyes de observancia general en toda la República<sup>32</sup>, y la última en el territorio del Estado de Jalisco.
77. La *Ley Reglamentaria del artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del*

---

<sup>32</sup> **Ley Reglamentaria del artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Derecho de Réplica.**

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana; tiene por objeto garantizar y reglamentar el ejercicio del derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.**

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

*Derecho de Réplica*, define a los **medios de comunicación** en su artículo 2, fracción III, en los términos que se transcriben:

*“Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:*

*(...)*

*III. **Medio de comunicación:** La persona, física o moral, que presta servicios de radiodifusión; servicios de televisión o audio restringidos; o que de manera impresa y/o electrónica difunde **masivamente** ideas, pensamientos, opiniones, creencias e informaciones de toda índole y que opera con sujeción a las disposiciones legales aplicables.”*

78. La porción normativa aludida, por una parte, define a los medios de comunicación desde la perspectiva de **los sujetos**, es decir, atendiendo a la persona titular del medio que presta el servicio de comunicación difundiendo ideas, pensamientos, opiniones, creencias e informaciones de toda índole. Pero por otra parte, también señala **al objeto, vía o canal** de transmisión de la información (la radiodifusión, los medios televisivos o de audio restringidos, los medios impresos y electrónicos), y como se observa, bajo este segundo aspecto, define a dichos medios de comunicación como **masivos**, pues destaca que su difusión se hace *masivamente*.
79. Por lo tanto, esta definición nos permite entender con claridad que *los medios de comunicación masivos* son aquellos que prestan servicios comunicacionales con difusión *masiva*, como la radio, televisión, audio restringido, y medios impresos y/o electrónicos.
80. Por su parte, la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, y la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

de Jalisco, establecen una definición de lo que debe entenderse como “**Periodista**”, y en ésta, incluyen a **los medios de comunicación**. El artículo 2º de ambas leyes dispone:

“Artículo 2.- Para los efectos de ésta Ley se entenderá por:  
(...)

**Periodistas:** Las personas físicas, así como **medios de comunicación y difusión** *públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole* cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de **cualquier medio de difusión y comunicación** que puede ser *impreso, radioeléctrico, digital o imagen.*”

81. Como se observa, estas leyes, en congruencia con la precisada en párrafos anteriores, también señala que los medios de comunicación y difusión –como *vías o canales de transmisión* de información que utilizan en su labor los periodistas-, pueden ser impresos, radioeléctricos, digitales o de imágenes.
82. No es un obstáculo para llegar a la afirmación anterior, la circunstancia de que en esta última definición no se alude expresamente a la característica de que sean medios de comunicación “*masivos*” pues, se insiste, el carácter de masivos se refiere a los objetos, canales o vías de transmisión que los periodistas utilizan para difundir información, a saber: *cualquier medio de difusión y comunicación* impreso, radioeléctrico, digital o de imagen.
83. En definitiva, el elemento normativo de valoración jurídica que requiere para su actualización el tipo penal previsto en el artículo 309 controvertido, consistente en “*medios de comunicación masiva*”, se refiere **al objeto, vía o canal** de transmisión masiva, ya sea impreso,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

radioeléctrico, digital o de imagen, como la radio, televisión, audio restringido, y medios impresos y/o electrónicos.

84. Además, para reafirmar que el elemento normativo de valoración jurídica aludido, alcanza en cumplimiento al principio de taxatividad, un punto adecuado entre su precisión (claridad) y flexibilidad, es necesario indicar que su contenido derivado de las leyes precisadas, es congruente con lo que el destinatario de la norma como sujeto activo –en este caso cualquier persona-, puede comprender del mismo.
85. Ello es así, dado que se aprecia que el Diccionario de la Lengua Española, define a la **comunicación**, en la acepción que aquí interesa, como: “1. Acción de comunicar o comunicarse; 2. Transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor”; al “**medio**” lo define, también en la acepción que nos importa, como: “Modo o instrumento para conseguir algo”; y la palabra **masiva o masivo**, como: “Que actúa o se hace en gran cantidad”. Y **como medio de comunicación**: “Instrumento de transmisión pública de información, como emisoras de radio o televisión, periódicos, internet, etc.”
86. Por lo que es dable aceptar que una común comprensión de cualquier persona de cultura media, respecto de los medios de comunicación masiva, apunta a que se entiende por tales, a los medios tecnológicos que difunden información en forma pública, como la televisión, la radio, los periódicos, las revistas, etcétera.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

87. Tan es así que una navegación por Internet, como herramienta mundialmente utilizada por el común de las personas para consultar información, nos permite constatar que existen numerosos documentos de muy diversas fuentes, en los que en forma esencialmente coincidente se hace referencia a los medios de comunicación masiva, como aquellos que difunden información de diversa índole, dirigida a un público numeroso y variado, a través de diversos canales que utilizan tecnología, citando como ejemplos de ellos: *la televisión, el cine, la radio, el internet, los videos, discos, la prensa escrita (diarios y revistas), los libros, etcétera.*
88. Incluso, un breve acercamiento a la literatura en materia de comunicación humana, permite advertir que aquí se hace referencia a la comunicación en un concepto básico, como *la transmisión de mensajes entre un emisor y un receptor* mediante el uso de alguna o algunas formas *del lenguaje* y de un *canal de transmisión*, que les permite intercambiar posiciones en un proceso de diálogo<sup>33</sup>.
89. Y se alude a la **comunicación masiva**, distinguiéndola de aquella que se realiza de manera interpersonal entre dos personas (frente a frente o mediante el uso de algún medio físico o instrumento tecnológico), de la que se lleva a cabo en un grupo (tres o más personas interactuando frente a frente o por algún medio físico o tecnológico), y de la que se emplea al interior de organizaciones (entes formales con determinado

---

<sup>33</sup> Son ilustrativos al respecto, los textos: “Ciencias de la Comunicación”, Beatriz Martínez Ramírez, McGraw Hill Education, 2015, Bloques 1 y 2, páginas 1 a 45; “La comunicación humana en el mundo contemporáneo” de Carlos Fernández Collado y Laura Galguera García, McGraw Hill Education, 2008, Capítulo Uno, páginas 1 a 23; y “Comunicación masiva en Hispanoamérica, cultura y literatura mediática” de Stanley J. Baran y Jorge Hidalgo”, McGraw Hill Education, 2005, páginas 4 a 8.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

número de miembros que utilizan diversos medios físicos o tecnológicos para comunicarse al interior). La *comunicación masiva o de masas*, coinciden los autores consultados, es la que se realiza a través de ***medios de comunicación masivos***.

90. Dicha comunicación es *“aquella que contempla la participación de un emisor y múltiples receptores, que tienen características como la heterogeneidad y la dispersión geográfica, lo que los convierte en receptores anónimos”*<sup>34</sup>; *“un proceso en el que el emisor emplea medios para diseminar mensajes amplia y rápidamente a través de la distancia, para despertar significados intencionados en audiencias amplias y diversas que se ven influidas en varios sentidos”*<sup>35</sup>; *“el proceso mediante el cual se crean significados compartidos entre los medios de comunicación y sus públicos”*<sup>36</sup>.
91. En general, las características relevantes que se reconocen a la comunicación de masas, *es que el emisor*, que es un ente dedicado a la difusión de información y constituido para ese fin, envía uno o más mensajes idénticos, por un canal o medio de transmisión basado en

---

<sup>34</sup>Beatriz Martínez Ramírez, ob.cit. página 57.

<sup>35</sup> Margaret H. DeFleur, citada por Beatriz Martínez Ramírez, ídem.

<sup>36</sup> Stanley J. Baran y Jorge Hidalgo, ob. cit. página 9.

Margaret H. DeFleur, identifica cinco etapas en el proceso de la comunicación masiva.

“(…)

1. Los mensajes son formulados y codificados en formatos estandarizados por comunicadores profesionales para lograr metas y propósitos específicos.

2. Los mensajes se diseminan ampliamente en forma rápida a través de medios que establecen conexiones múltiples.

3. Los mensajes están disponibles para poblaciones amplias y diversas, que los reciben en forma selectiva.

4. Los receptores construyen sus propias interpretaciones o significados, que equivalen en cierto grado a las pretendidas por los comunicadores.

5. Como resultado de experimentar los significados, las personas se ven influidas en sus creencias, actitudes y comportamientos”.

Margaret H. DeFleur, citada por Beatriz Martínez Ramírez, ídem.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

*tecnología*, a un grupo *numeroso, heterogéneo y anónimo* de receptores que constituye su público. Se trata de un mensaje masivo, porque es público, no va dirigido a alguien en especial y es captado por gran cantidad de personas<sup>37</sup>.

92. Y se coincide en que los medios de comunicación masiva, como canales o vías de transmisión de información, principalmente son: **la televisión, la radio, el cine, el internet, la prensa escrita: diarios o periódicos, revistas o impresos en general; los libros, los discos y los videos o cualquier otro que tenga las notas referidas**, dado que todos ellos, con sus particulares caracteres, propios de la tecnología que emplean, tienen la potencialidad de llegar a públicos o audiencias con las características ya apuntadas, para informar, educar, entretener, formar opinión, hacer publicidad y propaganda, etcétera.
93. Pues bien, establecido lo anterior, puede afirmarse válidamente que:
- a) se corrobora la primera impresión que surge de la norma a partir de su lectura, consistente en que se refiere al medio de comunicación masiva como objeto, vía o canal de comunicación y, por consiguiente, que está comprendido en la protección de la norma cualquier persona, física o moral, pública o privada, que en ejercicio del derecho a la libertad de expresión se sirva para transmitir información de un medio de comunicación masiva afectado por la conducta típica; y b) que no asiste razón a la Comisión actora, en cuanto a que el precepto en análisis deviene contrario *al derecho de igualdad y no discriminación*,

---

<sup>37</sup> “Opinión pública y Democracia. Influencia y efectos de los medios de comunicación masiva”. Lajouane, Buenos Aires, 2015, páginas 46 a 57.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

al excluir de su protección a determinados medios de comunicación que califica como “no masivos”.

94. Esto último, porque si bien la accionante identifica como medios de comunicación **no masivos**, a los “*independientes*”, “*comunitarios*”, “*universitarios*” y “*experimentales*”, y los afirma excluidos de la protección de la norma, pese a que se trata de personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión mediante la actividad periodística; lo cierto es que no ofrece argumento alguno para justificar porqué considera o clasifica a esos sujetos comunicacionales como “no masivos”.
95. Además, contrario a su postura, se aprecia que las leyes de las que, como se explicó, deriva el contenido del elemento normativo “*medio de comunicación masiva*”, esto es, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco, al definir a los periodistas, incluyen a los medios de comunicación, aludiéndolos no sólo desde la perspectiva de objetos, vías o canales, sino también de sujetos.
96. Esto es relevante, porque cuando esas leyes hacen referencia a los medios de comunicación y difusión, aludiendo a ellos como *sujetos*, es decir, como entes de comunicación que realizan la actividad periodística (recabando, generando, procesando, editando, comentando, opinando, difundiendo, publicando o proveyendo información), **incluyen expresamente a los que refiere la Comisión**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

**actora, esto es, a los comunitarios, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole.**

97. Al margen de ello, debe decirse que las referencias encontradas en cuanto a la identificación de medios de comunicación **no masivos**, se obtiene *por exclusión*, cuando un determinado objeto, vía o canal de transmisión de información no se emplea para la comunicación masiva ni se ajusta a las características apuntadas respecto de los masivos, es decir, cuando son medios utilizados sólo para la comunicación interpersonal, o para la comunicación al interior de grupos y organizaciones.
98. En consecuencia, este Alto Tribunal considera que, con independencia de que se trate de un medio de comunicación que pueda catalogarse como *independiente, comunitario, universitario o experimental* (por la persona física o jurídica que tiene su titularidad, por la clase de concesión o autorización con que cuenta o por el ámbito en que se difunde), incluso, tratándose de un *periodista persona física que labore en forma independiente*, es decir, no subordinado a una empresa de comunicaciones, lo relevante es que, *si el objeto, vía o canal de transmisión que utilizan para difundir su información* es alguno de los ya referidos como masivos, se encuentra comprendido en la protección pasiva del tipo penal.
99. Y en cuanto a esto último, no debe perderse de vista que el propósito de la adición de la norma controvertida al Código Penal de Jalisco fue tutelar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la actividad periodística, de manera que un medio de comunicación y difusión o un



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

periodista persona física que labore en forma independiente a una empresa dedicada a la comunicación y/o difusión de información, como sujetos comunicacionales, para cumplir su propósito y función de transmitir información, utilizan precisamente canales de transmisión o difusión *masivos*, es decir, difunden su información mediante medios de radiodifusión, televisión, impresos, de audio, audiovisuales, digitales, etcétera.

100. En ese plano explicativo, no existen bases para concluir que el artículo 309 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, *resulte discriminatorio o violatorio del derecho de igualdad*, por exclusión tácita como sujetos de protección de la norma, de los titulares de medios de comunicación *independientes, comunitarios, universitarios y experimentales o de periodistas independientes*, como lo afirma la accionante; de ahí que deba sostenerse la validez de dicho precepto.

101. Por último, debe decirse que es **infundado** el argumento genérico que hace la Comisión accionante, cuando señala que la norma referida también es inconstitucional, porque no contempló bajo su protección *a las personas defensoras de derechos humanos*.

102. Esto, pues al margen de que la adición del artículo 309 referido se haya realizado por el legislador en forma concomitante con la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco, lo cierto es que el propósito de la inclusión del tipo penal en cuestión fue la protección de los periodistas, y *la especificidad* del tipo penal que fue

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

descrito en la norma, atañe a la actividad periodística; por lo que la invalidez del precepto no puede hacerse derivar de una exclusión tácita de sujetos ajenos a los restantes elementos del tipo penal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente pero **infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 309, en su porción normativa 'masiva', del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017

Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del artículo 309, en su porción normativa “masiva”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el veinte de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017**

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión de veintidós de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente y la Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**PRESIDENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

**PONENTE**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**