

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

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

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

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acreditó con copia certificada del Acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Distrito Federal; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Rosaura Luna Ortiz, Ernesto Oliveros Ornelas, Moises Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Isrrael López Arroyo, Diana González Gómez, Jorge Franco Vivanco, Javier Gerardo Trejo Romo y Norma Nayeli Sandoval Moreno; con el debido respeto comparezco y expongo:

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

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

I. Nombre y firma del promovente:

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

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

B. Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Los artículos 4, en la porción normativa “y cualquier otro emisor de información responsable”, así como los artículos 38, 39 y 40, del decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día cuatro de noviembre de dos mil quince.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículo 1º, 6º, 7º, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la información.
- Derecho a la libertad de expresión.
- Derecho de réplica.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio *pro persona*.

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

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 4, en la porción normativa “y cualquier otro emisor de información responsable”, así como los artículos 38, 39 y 40, de la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día cuatro de noviembre de dos mil quince.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada el día 4 de noviembre de 2015, en el Diario Oficial de la Federación, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 5 de noviembre al viernes 4 de diciembre 2015, por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, la acción es oportuna.

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

*legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
(...).”*

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

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

De la Ley:

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

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

(...)

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
(...).”*

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de***

acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

IX. Introducción.

El 13 de noviembre de 2007, fue reconocido como derecho fundamental, el derecho de réplica, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se adicionó al texto constitucional que *“el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”*.

De igual forma, el decreto publicado el 11 de junio de 2013, en el artículo Transitorio Tercero, de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, en la fracción IV, dispuso que el Congreso de la Unión regularía el derecho de réplica.¹

Con estos antecedentes, y ante la obligación de efectuar los cambios legislativos derivados de las reformas descritas, que el día cuatro de noviembre de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 6°, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica.

De igual modo es importante destacar el contenido de la opinión consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, sobre la exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), en la misma se estableció la ubicación del derecho de rectificación o respuesta (art. 14) inmediatamente después de la libertad de pensamiento y

¹ “TERCERO. El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales:

(...)

IV. Regular el derecho de réplica;

(...)“

expresión (art. 13), por la necesaria relación entre el contenido de estos artículos, y que se desprende de la naturaleza de los derechos que reconocen, ya que, al regular la aplicación del derecho de rectificación o respuesta, los Estados Partes deben respetar el derecho de libertad de expresión que garantiza el artículo 13 y este último no puede interpretarse de manera tan amplia que haga nugatorio el derecho proclamado por el artículo 14.1.

Lo que hace visible que, si bien es cierto existe el derecho de réplica en nuestro orden jurídico nacional, entendido como el derecho de rectificación a que alude la Convención Americana de Derechos Humanos, este derecho debe coexistir con la libertad de expresión, y la ley relativa no debe significar una expectativa de riesgo del ejercicio armónico de ambas prerrogativas, puesto que deben ser aplicados en función del principio de interdependencia.

En oposición a esa visión integral, se aprecia que los artículos 4, en la porción normativa “y cualquier otro emisor de información responsable”, así como los artículos 38, 39 y 40 del decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica, pueden ser interpretados como una puesta en riesgo de los derechos humanos a la libertad de expresión, de réplica, a la seguridad jurídica, y del principio pro persona.

Esto es así, porque los artículos cuestionados carecen de precisión normativa lo que expone a las personas destinatarias de la norma a una aplicación arbitraria por parte de las autoridades, y como consecuencia generarían un efecto inhibitorio de la libertad de expresión y la ineficacia del derecho de réplica.

Cuestiones por las que esta Comisión Nacional, estima que los actos normativos señalados se tratan de posibles violaciones al orden constitucional que se opone a la efectiva protección de derechos humanos, por las razones que se exponen en el capítulo respectivo. El texto de dichos artículos es el siguiente:

“Artículo 4. Los medios de comunicación, las agencias de noticias, los productores independientes y cualquier otro emisor de información responsable del contenido original, serán sujetos obligados en términos de esta Ley y tendrán la obligación de garantizar el derecho de réplica de las personas en los términos previstos en la misma.

Las agencias de noticias, los productores independientes y cualquier otro emisor de información, responsables del contenido original, cumplirán la obligación a que se refiere el párrafo anterior, a través de los espacios propios o donde sean publicados o transmitidos por terceros.”

“Artículo 38. Se sancionará con multa de quinientos a cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al sujeto obligado que no realice la notificación al particular en términos del artículo 12 de esta Ley.”

“Artículo 39. Se sancionará con multa de quinientos a cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al sujeto obligado que, sin mediar resolución en sentido negativo, no publique o difunda la réplica solicitada dentro de los plazos establecidos por el artículo 14.

Se sancionará igualmente con multa de quinientos a cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al sujeto obligado que se hubiese negado a la publicación o transmisión de la réplica sin que medie justificación de su decisión conforme al artículo 19 de la presente Ley.”

“Artículo 40. En el caso de que el Juez considere procedente la publicación o difusión de la réplica y el sujeto obligado se niegue a cumplir la sentencia o lo haga fuera del plazo establecido en la misma será sancionado con multa de cinco mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En tales casos, el demandante está legitimado para promover incidente de inejecución de sentencia ante el Juez que haya conocido de la causa, aplicándose supletoriamente y para ese fin lo dispuesto por la Ley de Amparo.”

En ese sentido, el ejercicio de la atribución constitucional de este Organismo Nacional de realizar un análisis de las leyes que impactan a los derechos humanos, y contrastarlas con las disposiciones constitucionales y convencionales a fin de que no contravengan las Normas Supremas, y en su caso ponerlas en conocimiento de la Suprema Corte de Justicia la Nación, para que en la vía acción de inconstitucionalidad, realice un control abstracto de cualquier norma, con la finalidad de que se respeten los derechos humanos que reconocen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte. Lo que también tiene por objeto la mejora de la Ley, que de ese modo adecua la totalidad de sus disposiciones al marco constitucional y convencional en beneficio de las personas objeto de su protección.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

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

*“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales** de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

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

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

violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. ”

“**Artículo 6.** 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.
(...)”

“**Artículo 7.** 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.
(...)”

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

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

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

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

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

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...).”

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 14. Derecho de Rectificación o Respuesta

- 1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.*
- 2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades, legales en que se hubiese incurrido.*
- 3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no este protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.”*

XI. Concepto de invalidez.

ÚNICO: Los artículos 4, en la porción normativa “y cualquier otro emisor de información responsable”, así como los artículos 38, 39 y 40, de la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica, en su conjunto, son violatorios de los derechos humanos a la libertad de expresión, al derecho de réplica, a la seguridad jurídica, así como del principio pro persona.

Los artículos 4, en la porción normativa “y cualquier otro emisor de información responsable”, así como los artículos 38, 39 y 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adolecen en su conjunto, de elementos normativos que permitan que su contenido sea acorde con el respeto a derechos humanos, lo que a su vez tiene como consecuencia una inseguridad jurídica para las personas, como enseguida se expone:

A. El artículo 4, en la porción normativa “y cualquier otro emisor de información responsable”, carece de elementos que permitan definir a los sujetos obligados de la norma.

El artículo 4, dispone que los medios de comunicación, las agencias de noticias, los productores independientes y cualquier otro emisor de información responsable del contenido original, serán sujetos obligados en términos de esa Ley y tendrán la obligación de garantizar el derecho de réplica de las personas en los términos previstos en la misma.

Sin embargo, dicha disposición entra en conflicto con el contenido del artículo 2, fracciones I, III y IV, que, respectivamente, definen como agencia de noticias: a la empresa o institución que obtiene información, materiales editoriales o

fotográficos, para venderlos o ponerlos a disposición a los medios de comunicación, mediante acuerdo o contrato; se precisa que por medio de comunicación se entiende 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; y se puntualiza que por productor independiente se entiende a la persona, física o moral, que genere y sea responsable de producir contenidos que sean publicados o transmitidos por los medios de comunicación.

De tal suerte que entre ambas disposiciones normativas se genera un conflicto normativo que impide arribar a la certeza de qué debe entenderse por “y cualquier otro emisor de información responsable del contenido original”, pues desde una interpretación podría arribarse a la conclusión de que todas las personas que difundan información son sujetos obligados en términos de la ley.

Una lectura de ese artículo puede arrojar la interpretación de que toda persona que publique información -no solamente en los medios de comunicación como la televisión, la radio o los periódicos-, sino también aquellas personas que en las redes sociales por medios electrónicos, suban información que pueda difundirse masivamente, serán sujetos obligados del derecho de réplica.

En ese sentido la norma tendría un efecto como medio indirecto que inhibiría el flujo de la información que circula en redes sociales, y en ese sentido la ley puede ser interpretada como atentatoria de la libertad de expresión que consagra en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La vaguedad y falta de precisión de los sujetos obligados a que se refiere el artículo 4° de la Ley Reglamentaria del Derecho de Réplica, por la expresión “y cualquier otro emisor de información responsable del contenido original”,

permitiría incluir como sujeto obligado de la ley a todas aquellas personas responsable del contenido original de la información que comparta por cualquier medio incluidos los electrónicos, y no solamente a los sujetos obligados que de manera expresa refiere el artículo 2 de la Ley.

En ese sentido, personas que no constituyen agencias de noticias, medios de comunicación, productores independientes, pero que encuadran en la categoría de cualquier otro emisor de información responsables del contenido original, deberán cumplir con la obligación de otorgar el derecho de réplica, a través de los espacios propios o donde sean publicados, aun cuando se trate de espacios personales y no de prestadores de servicios de información.

Esto es así en virtud de que la Ley reglamentaria del artículo 6°, estipula en su artículo 4 que los medios de comunicación, las agencias de noticias, los productores independientes *“y cualquier otro emisor de información responsable del contenido original”* serán sujetos obligados. Sin que en el texto del ordenamiento refiera qué se entenderá por *“y cualquier otro emisor de información responsable del contenido original”*, por ello se puede otorgar de manera arbitraria la calidad de sujetos obligados a cualquier persona que emita información sin importar forma, ni medio, y sin que sean señaladas las características específicas de éstas, queda así, dada la vaguedad e indeterminación, a libre arbitrio, el considerar o no como sujeto obligado a un emisor de información.

En el entendido de que todas las personas tienen derecho a manifestar, recibir o difundir todo tipo de informaciones por cualquier medio, en todo momento como uso de la libertad de expresión, lo que pudiera generar que cualquier persona fuese en términos de la ley general en cita, sujeto obligado, que tenga que cumplir con las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley, de contar con un responsable de recibir y de resolver sobre las solicitudes de réplica, y de contar con un portal electrónico en el cual se consignen los datos de esa persona, y que, consecuentemente pudiera instaurarse en su contra el

procedimiento previsto en la ley combatida así como su consecuente responsabilidad.

En esta línea argumentativa, deberíamos tener por cierto que a cualquier persona que haga uso de su libertad de expresión podría exigírsele responsabilidad que establece la ley respecto a la libre manifestación de sus ideas u opiniones. Lo que devendría, en un inequitativo desequilibrio dadas las diferentes categorías de sujetos emisores de información y la diversidad de medios de difusión, que se traduciría en una vía indirecta para restringir el uso de este derecho fundamental: la libertad de difundir opiniones, informaciones e ideas a través de cualquier medio.

Ello se traduce en restricción indirecta de la libertad de expresión. Mientras que el artículo 6° destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos —“la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”— a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

El artículo 7° de la Constitución Federal, por su parte, evidencia todavía con más claridad la intención de contener dentro de parámetros estrictos, las limitaciones a la libertad de expresión, al establecer que la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia es “inviolable”, y que *“ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como un instrumento de delito”* Se trata, por lo tanto, de límites enunciativos y no limitativos.

La Convención Americana, por su parte, impone como “límites de los límites” las siguientes condiciones: a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas; b) la definición expresa y taxativa de esas causales

por la ley; c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas); d) la necesidad de que las causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines. Respecto al significado de esta última expresión (“necesarias para asegurar”), hay que decir que aunque no es sinónimo de medidas “indispensables”, sí debe apreciarse la existencia de una necesidad social imperiosa: para estimar que una restricción es “necesaria”, no es suficiente demostrar que es “útil”.

Por otra parte, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un derecho preferente, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades. En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos —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 funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.

En esta tesitura también conviene traer a colación la controversia resuelta por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, en el caso Perozo y otros vs. Venezuela, que por su relevancia a continuación se cita en lo conducente:

*“118. El ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. **Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla**, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares. En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, **el Estado debe abstenerse de actuar**”*

de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad [67] y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen.”

Aunado lo anterior, como los sujetos obligados pueden ser demandados, en términos de la ley reglamentaria del artículo 6°, ya que les es exigible responsabilidad en términos de la ley de réplica, podrían imponérsele sanciones que van desde los quinientos a los diez mil días de salario mínimo. Ante esto queda evidenciado que la sociedad en general dada la imprecisión de la calidad del sujeto obligado, contenida en el artículo 4 de la Ley, donde es posible cualquier hipótesis de generación de información, se verá desalentada a emitir opiniones o difundir su información, por el temor a que se vean implicados en un procedimiento judicial y eventualmente sean acreedores a una sanción económica, como es el caso de la multa.

Ahora bien, de conformidad con la ley multicitada, al establecer supuestos ambiguos que no permiten delimitar quienes pueden ser considerados sujetos obligados, y que dentro de éstos pueden ser contemplados cualquier miembro de la sociedad sin alguna otra característica o calidad específica que los individualice, se entiende que las personas podrán ser sometidas a un procedimiento de réplica además de un procedimiento de responsabilidad del orden civil. Por eso ante la manifestación de información por parte de una persona, esta conducta pudiera ser sancionada en dos órdenes distintos, uno de conformidad con la ley de réplica y el otro conforme a las disposiciones civiles.

No obstante lo ya señalado, se debe referir que en materia de sanciones la ley general prevé un capítulo, integrado entre otros por los artículos 38, 39 y 40, los cuales tampoco cumplen con los requisitos de señalar criterios para la individualización de las multas, como se expone en la segunda parte de este concepto de invalidez, lo que quiere decir que a un medio de comunicación

podrá imponérsele la misma multa que a un ciudadano por acciones análogas, o que incluso siendo más gravosa la conducta del medio de comunicación, le sea impuesta una multa menor que a un miembro del resto de la sociedad.

Con esto se hace notar, que la falta de precisión de los artículos señalados y ante las consecuencias que pudiera tener su actuar, en términos de responsabilidad, se ve restringido el flujo de información de la sociedad en general, puesto que cualquier persona podría ser considerada como sujeto obligado, y como tal acreedora a una sanción fijada en días de salario mínimo, sin que existan criterios para determinar en qué circunstancias específicas, objetivas o subjetivas, deberá realizarse la imposición de las multas.

Por otra parte, la indefinición es la inconceptualización del sujeto obligado a que nos hemos venido refiriendo, por lo que también se ve afectada la seguridad de las personas agraviadas que deseen hacer uso del derecho de réplica, en virtud de que no tendrían la certeza de ante qué sujetos pueden acudir a solicitar la réplica y como consecuencia también se ve afectada la posibilidad de recurrir ante autoridad judicial, dado que para llegar a esa instancia es un requisito legal agotar primeramente el proceso de autocomposición entre el sujeto obligado y la persona. Lo que como ya se dijo, no puede ocurrir, pues prima facie, las personas no pueden identificar ante quien pueden solicitar el derecho de réplica.

Más aún la redacción del artículo 4 la ley genera adicionalmente diversas confusiones respecto del procedimiento que ha de llevarse ante la autoridad judicial pues el artículo 25 señala que tendrán el carácter de demandado el medio de comunicación, el productor independiente o la agencia de noticias a la que se les atribuya la publicación de la información, como se aprecia no se llama a juicio “a cualquier otro emisor de información”.

Sin embargo, al momento de contestar la demanda el sujeto obligado debe señalar nombre del medio de comunicación, agencia de noticias, productor

independiente o cualquier otro emisor de información, éste último según la referencia anterior no tiene el carácter de demandado.

Así mismo el artículo 36 establece que la sentencia ordenará la medio de comunicación, agencia de noticias, productor independiente o cualquier otro emisor de información, la difusión o publicación de la réplica, es decir la sentencia puede ser condenatoria para alguien que no fue llamado a juicio para cumplir con lo señalado en el segundo párrafo del artículo 4 de la ley.

No debe pasar inadvertido que el flujo de la información y la comunicación lleva implícita el ejercicio de la libertad de expresión, que comprende el buscar, recibir y difundir información, opiniones e ideas, por cualquier medio. No sobra decir que la libertad de expresión se encuentra consagrada en el ámbito nacional así como a nivel internacional, como piedra angular para el desarrollo de un Estado Democrático, y de donde se aprecia que todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación. Dicho de otro modo, cualquier persona tiene el derecho de acceder a información para difundirla porque toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, y esa libertad se ve amenazada por las normas en pugna.

Todo lo anterior sin tomar en cuenta que ante la vigencia de las disposiciones referidas se contraría el principio de presunción de todas las formas de expresión, con independencia de su contenido se encuentran en términos constitucionales protegidos.

Así lo ha sostenido también la Primera Sala, en la Tesis 1a. CDXXI/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en diciembre 2014, en su libro 13, tomo I, pagina 237 de la Décima Época, del texto y rubro siguientes:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existe la presunción de que todas las formas de expresión, independientemente de su contenido, se encuentran protegidas por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En contraposición, y por disposición expresa de la Convención, escapan de dicha cobertura: toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Asimismo, por mandato constitucional deben entenderse protegidas todas las formas de expresión. Dicha presunción sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas.”

En ese sentido es que la falta de precisión de la expresión “y cualquier otro emisor de información responsable”, debe ser interpretada como incompatible con el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B. Los artículos 38, 39 y 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 6º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica impone multas que encuadran en el concepto de multa excesiva, por no establecer criterios para la individualización de la sanción.

La Ley en análisis prevé como parte de su diseño un régimen de sanciones que se hace consistir esencialmente en multas, como enseguida se describen:

Sanciones previstas en la Ley de Réplica			
Artículo	Infractor	Infracción	Multa por Días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal
38	sujeto obligado (medios de comunicación)	No realice la notificación al particular en términos del artículo 12 de esa Ley	500 a 5000 De 35 050 a 350 500 pesos
39	sujeto obligado (medios de comunicación)	Sin mediar resolución en sentido negativo, no publique o difunda la réplica solicitada dentro de los plazos establecidos por el artículo 14	500 a 5000 De 35 050 a 350 500 pesos
39	sujeto obligado (medios de comunicación)	Al que se hubiese negado a la publicación o transmisión de la réplica sin que medie justificación de su decisión conforme al artículo 19 de la presente Ley.	500 a 5000 De 35 050 a 350 500 pesos
40	sujeto obligado (medios de comunicación)	Se niegue a cumplir la sentencia o lo haga fuera del plazo establecido en la misma, que condena a publicar o transmitir la réplica.	5000 a 10000 De 350 500 a 701 000 pesos

En ese sentido el artículo 22 constitucional prohíbe la multa excesiva y en una interpretación extensiva del precepto constitucional se deduce que las multas extensivas deben entenderse prohibidas tratándose de otras ramas del derecho tales como la materia administrativa, fiscal y civil, en otras palabras, que la

prohibición contenida en el artículo 22 debe aplicarse independientemente del campo normativo en que se produzcan las multas.²

Conforme a lo previsto en la norma impugnada, dichas multas serán aplicadas por el Juez de Distrito. Como se observa, las primeras 3 infracciones corresponden a las cometidas por el sujeto obligado durante el procedimiento de réplica y la última se refiere al incumplimiento de una sentencia judicial.

Como es sabido, la facultad sancionadora que corresponde exclusivamente al Estado, para castigar las infracciones a las normas previstas en las leyes, no puede quedar al arbitrio de la autoridad ya que deben sujetarse a los principios y garantías que se encuentran reconocidos en nuestra Carga Magna, la cual prohíbe en su artículo 22 las multas excesivas. Lo anterior implica que deben establecerse criterios objetivos tanto para el establecimiento de una sanción así como para la imposición y graduación de la misma, ya que toda afectación en la esfera jurídica del gobernado debe sujetarse estrictamente a los criterios de legalidad y seguridad jurídica.

Se considera pertinente indicar que el proceso de individualización de las sanciones conoce diversas etapas, a saber: la etapa de individualización legislativa, etapa de individualización administrativa o jurisdiccional y etapa de individualización ejecutiva. Por lo que respecta a la primera etapa, corresponde al legislador y consiste en publicar las conductas violatorias y las multas que atañen a dichas sanciones. Es en esta etapa en la que el legislador se encuentra obligado a determinar el monto de las multas con base en los principios generales previstos en la norma suprema.

² Tesis: P.J./ 7/95, publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo II, Julio de 1995, Novena Época, Materia Constitucional, página 18, cuyo rubro: "MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL."

Respecto a las multas previstas en la ley de réplica pueden considerarse excesivas y por tanto inconstitucionales por violar el contenido del artículo 22 de la Constitución Federal, si se atiende a lo siguiente:

La Primera Sala de la Suprema Corte ha definido jurisprudencialmente que una multa es excesiva cuando:

- a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito;
- b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y
- c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

El criterio aludido pertenece al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia P./J. 9/95 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, Julio de 1995, Materia Constitucional, página 5, de texto y rubro siguiente:

“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del

hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”

Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse, en la ley, como parte de la individualización legislativa, que la autoridad facultada para imponerla tenga parámetros que le otorguen la posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

De lo que se infiere para el caso concreto que, aun cuando la ley prevé montos mínimos y máximos, los mismos están descritos en términos amplios para la imposición de la multa, y al carecer de parámetros para su individualización, la norma se vuelve desproporcionada pues deja a total discrecionalidad del juez que conozca del asunto fijar el monto de la multa, lo que se traduce en una expectativa para la arbitrariedad.

Así las cosas, la única forma de impedir que la autoridad, en la etapa de individualización jurisdiccional, imponga multas que resulten excesivas y desproporcionales, es otorgándole criterios objetivos que den margen al juzgador para considerar criterios sustanciales tales como la gravedad de la infracción, el monto del negocio o las facultades económicas del infractor, es decir, que establezca criterios de individualización que permitan la aplicación de una ley abstracta al caso concreto.

El monto o cuantía de la multa no puede ser determinado de forma arbitraria, sin criterios de individualización, ya que de ser este el caso, se genera una grave inseguridad jurídica para los gobernados al no tener ni siquiera forma de prever cual puede ser la afectación que tendrán en su esfera patrimonial. De lo anterior se desprende que para que una multa no sea contraria a la Constitución Federal se deben de otorgar a la autoridad que esté obligada a

imponer dicha multa, todos los elementos legales que permitan determinar el monto, es decir, que entre más elementos de carácter objetivo y subjetivo tenga la autoridad para la individualización de la pena, menos privará la inseguridad jurídica para los gobernados.

Por eso se debe entender que una multa es excesiva cuando rebasa el límite de lo ordinario y razonable, es decir, que está en desproporción con la gravedad de la infracción y con la capacidad económica del multado, lo que únicamente se puede lograr si la norma prevé en su texto criterios de individualización. Lo que no acontece en el caso de la ley en materia del derecho de réplica, de ahí que sea interpretada como incompatible con el marco constitucional por su desapego a derechos humanos.

Así queda manifiesto que, con la imprecisión y vaguedad de las disposiciones combatidas, se genera un medio indirecto para inhibir la libertad de expresión mediante la utilización de multas, sin que para esto existan criterios que gradúen la imposición de las mismas, aun cuando estas podrán ser impuestas a cualquier persona al tampoco encontrarse restringido quienes podrían ser considerados sujetos obligados, lo que contraviene los artículos 6, 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 4, en la porción normativa “y cualquier otro emisor de información responsable”, así como los artículos 38, 39 y 40, de la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica, publicada en el Periódico Oficial de la Federación en fecha cuatro de noviembre de dos mil quince.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los artículos impugnados, también se invaliden todas aquellas normas que

estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

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

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

Para el caso de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de la norma impugnada que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar la validez de la norma impugnada, siempre que confiera mayor protección legal, y que salvaguarde la libertad de expresión, el derecho de réplica y la seguridad jurídica de las personas, lo que deberá priorizar a expulsar las normas del ordenamiento jurídico.

Esta postura ya ha sido y reconocida por ese por el Pleno de la Corte, en el criterio P. IV/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Novena Época, Materia Constitucional, página 1343, del rubro y texto siguientes:

“INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN. La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran

motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.”

PRUEBAS

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

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

2. Copia simple. Del Diario Oficial de la Federación publicado en fecha cuatro de noviembre de dos mil quince. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

México, D.F., a 4 de diciembre de 2015.

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

RFPS