

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 159/2022, así como el Voto Concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2022**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS**  
**DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**  
**SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO**  
**COLABORÓ: DIEGO RUIZ DERRANT**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés**, por el que se emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 159/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante Decreto Número 28855/LXIII/22, publicado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

**I. TRÁMITE**

1. **Presentación de la demanda.** El dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (“CNDH”, en adelante) presentó su demanda en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.
2. **Autoridades emisora y promulgadora.** Las autoridades respectivas son los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.
3. **Norma general cuya invalidez se demanda.** Se impugna el artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante Decreto Número 28855/LXIII/22, publicado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.
4. **Concepto de invalidez.** La CNDH formula un único concepto de invalidez en el que señala que el artículo 125 Bis impugnado contiene una descripción típica demasiado amplia y ambigua que genera inseguridad jurídica a los destinatarios y permite castigar conductas amparadas constitucionalmente bajo los derechos de libertad de expresión y reunión. Asimismo, sostiene que se vulneran el principio de legalidad en sus vertientes de taxatividad y última ratio.
5. La promovente sostiene que el término “vía pública de comunicación estatal o municipal”, previsto en el precepto impugnado, debe ser entendido en términos de la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte del Estado de Jalisco, es decir, como todos aquellos espacios públicos del Estado y sus municipios a través de los cuales pueden transitar peatones, ciclistas y vehículos tanto particulares como de transporte público.
6. En este sentido, el legislador local determinó sancionar con pena privativa de la libertad, multa y trabajo en favor de la comunidad a la persona que organice, incite, promueva o participe en alguna actividad que implique el cierre, bloqueo u obstaculización total o parcial de dichas vías, con la finalidad de hacer promoción personal por cualquier medio masivo o redes sociales. Y si bien, se pretendió atender como finalidad la eficiencia en tiempos de traslado y evitar afectaciones al derecho a la movilidad; lo cierto es que la norma resulta ser una disposición amplia, ambigua y sobreinclusiva que vulnera diversos derechos humanos, además de no generarse un daño grave a la sociedad con la conducta punible.
7. El concepto de invalidez expuesto por el accionante se divide en tres aspectos que considera vulnerados.

8. **Derechos a la libertad de expresión y reunión.** La CNDH argumenta que el precepto impugnado inhibe los derechos a la libertad de expresión y reunión con el pretexto de garantizar el adecuado tránsito de las personas por las vías de comunicación estatales y municipales. Esto, pues la norma comprende un amplísimo margen de aplicación, permitiendo la sanción de personas que por cualquier motivo lícito busquen obtener la aprobación o difusión social por medio de campañas de promoción, por el único hecho de afectarse el tránsito o la movilidad de terceros.
9. El legislador omitió considerar que el ejercicio de estas libertades puede causar molestias en espacios públicos, pero las mismas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población al ser manifestaciones admisibles de las ideas en una sociedad democrática, plural y respetuosa de los derechos humanos. Enfatizando que el uso o apropiación del espacio público constituye un cauce para que las personas puedan expresar eficazmente sus ideas, pensamientos, inconformidades o reclamos.
10. En este sentido, la norma impugnada no supera un *escrutinio estricto de proporcionalidad*, toda vez que no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática en tanto la restricción no es instrumental para satisfacer los intereses que pretende proteger, y entre las opciones para alcanzar el fin pretendido, la restricción establecida no es aquella que restringe en menor escala los derechos de libertad de expresión y reunión.
11. Lo anterior es así ya que la sanción penal no es una medida necesaria para lograr el adecuado tránsito de las personas, existiendo una serie de alternativas para evitar sacrificar de forma irrazonable un derecho sobre otro.
12. Las conductas que pueden ser válidamente sancionadas deben realizarse de forma violenta y tener un objeto ilícito o provocar la alteración del orden público, de tal forma que la afectación a derechos de terceros resulte desproporcionada y deban ser prohibidas. No obstante, la descripción típica del precepto impugnado carece de claridad y precisión permitiendo la punibilidad de conductas constitucionalmente protegidas.
13. El precepto impugnado en sí mismo prohíbe aquellas campañas de difusión personal lícitas amparadas por la libertad de expresión y de reunión, e inclusive por los derechos de petición, a votar, y a ser votado.
14. **Derecho a la legalidad.** La CNDH considera que la norma impugnada también transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en tanto su amplitud permite sancionar penalmente manifestaciones legítimas de los derechos de libertad de expresión y reunión.
15. La conducta típica carece de claridad, dado que: 1) prohíbe una diversidad de actividades que pueden tener la finalidad de hacer promoción personal y que no están prohibidas por el régimen constitucional, 2) contiene una multiplicidad de conductas como puede ser la obstaculización, la afectación o el cierre, y que pueden aplicarse indiscriminadamente; 3) no se precisa si la promoción personal debe ser propia o puede ser de otra persona o la forma de acreditar que se lleva a cabo tal conducta y 4) se establece que las conductas solamente serán punibles cuando se realicen en contravención a las disposiciones legales y normativas aplicables, sin precisar al ciudadano cuáles serán todos los supuestos válidos.
16. Es decir, la norma impugnada es amplia, vaga e imprecisa, lo que no permite descifrar cuáles serán las actividades permitidas con suficiente claridad.
17. **Principio de mínima intervención del derecho penal.** Finalmente, la CNDH sostiene que la norma impugnada vulnera el principio de mínima intervención del derecho penal (o de última *ratio*), toda vez que el Congreso local debió acudir a otras medidas legislativas que resultaran menos lesivas en los derechos de las personas para proteger el bien jurídico que pretende tutelar, ya que la sanción penal no es estrictamente indispensable para lograrlo.
18. Las conductas previstas por la norma no pueden calificarse de manera genérica como contrarias a la ley penal, sino que únicamente en circunstancias particulares, principalmente en aquellos casos donde se promuevan discursos de odio o se lleven a cabo conductas delictivas, será cuando podrá establecerse una sanción ulterior.
19. **Auto de registro y turno.** Mediante acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó el registro de la acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número 159/2022 y turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que fungiera como instructor.

20. **Auto de admisión.** Mediante acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco a fin de que rindieran el informe correspondiente.
21. **Informe del Congreso del Estado de Jalisco.**<sup>1</sup> En su informe, el Poder Legislativo local indica que la adición del artículo 125 Bis al Código Penal local no conlleva una restricción al derecho a la libertad de expresión pues pretende la sanción de conductas individuales que tengan como finalidad la promoción personal en medios masivos o redes sociales, es decir, sanciona una conducta única y particular en la que se organice, incite, promueva o participa en actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública de comunicación estatal o municipal solamente con dicha finalidad; además, el precepto exige que se produzca la afectación a la movilidad de terceros en contravención de las disposiciones aplicables.
22. Al respecto, considera que el precepto impugnado pretende proteger el derecho al libre tránsito, que puede verse afectado por conductas de individuos que, en un afán de promoción personal, someten a la ciudadanía a sus caprichos y ocurrencias mediante el cierre de vía de comunicación. Así, la norma no se relaciona con el derecho de las personas a manifestarse libremente, expresar ideas o desplegar su discurso.
23. Por otra parte, el Congreso local sostiene que el precepto impugnado tipifica debidamente la conducta antijurídica punible, pues deben concurrir las condiciones de: 1) el bloqueo de las vías de comunicación, 2) con la finalidad de la promoción personal en medios masivos de un individuo y 3) el nexo de causalidad entre ambos supuestos. Con esto, el legislador definió con claridad tanto al sujeto como la conducta punible, condicionando la aplicación de la pena a la existencia simultánea del acto y el propósito de realización de la conducta. Inclusive, el margen de la sanción prevista permite la individualización por parte del juzgador.
24. La norma satisface el principio de taxatividad porque define con suficiente precisión las conductas prohibidas y las sanciones que se impondrán a quienes incurren en ellas, además, contiene todos los elementos esenciales del tipo penal, de tal forma que el ciudadano conozca con claridad lo que se encuentra prohibido.
25. Aclara que, para la determinación de cuál es la “vía pública de comunicación estatal o municipal”, no debe atenderse a la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte local, invocada por el promovente, sino que es un aspecto que queda a juicio del juzgador en cada caso.
26. Por último, el Congreso local sostiene que la norma impugnada no transgrede el principio de mínima intervención penal. La facultad para regular y calificar conductas antisociales que merezcan un tipo penal corresponde, por mandato constitucional, a los poderes legislativos locales, lo cual se materializa en el artículo 35 de la Constitución local.
27. El artículo 125 del Código Penal local ya preveía la conducta sancionable en la norma impugnada de manera general, al regularse los ataques a las vías de comunicación, esto es, se presupone la validez del artículo 125 Bis y el cumplimiento del principio de mínima intervención, toda vez que el Código ya preveía con anterioridad la imposición de penas a quien impida u obstaculice el funcionamiento de las vías de comunicación. El precepto impugnado únicamente actualiza una norma anterior a la nueva realidad que ha surgido en el Estado, tal y como se detalla en la exposición de motivos.
28. **Informe del Poder Ejecutivo local.**<sup>2</sup> El Ejecutivo local considera que cumplió a cabalidad los actos que le corresponden respecto de la promulgación del Decreto cuya invalidez se reclama, de conformidad con los artículos 31, 32, 46 y 50 de la Constitución local. Aunado a lo anterior, sostiene que, la adición del artículo 125 Bis al Código Penal local es una atribución del Congreso de Jalisco, mediante la cual buscó prohibir una conducta específica con la finalidad de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la movilidad, en términos del artículo 4, párrafo decimoséptimo, de la Constitución Federal.
29. **Auto por el que se tienen rendidos los informes.** En un auto de diez de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados y otorgó un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegatos.
30. **Alegatos.** Mediante escrito presentado el diez de abril de dos mil veintitrés la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos en la presente acción de inconstitucionalidad.

<sup>1</sup> Recibido vía electrónica en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el diecisiete de enero de dos mil veintitrés.

<sup>2</sup> Recibido vía electrónica en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

31. **Opinión del Fiscal General de la República.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento alguno.
32. **Manifestaciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El Consejero Jurídico del Gobierno Federal no formuló opinión alguna.
33. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el doce de abril de dos mil veintitrés, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción.

## II. COMPETENCIA

34. 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,<sup>3</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> y el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023 de este Tribunal Pleno.<sup>5</sup> Ello es así, toda vez que la CNDH controvierte una norma local que estima violatoria de diversos derechos humanos.

## III. OPORTUNIDAD

35. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial la norma general o tratado internacional impugnado.<sup>6</sup>
36. El artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco fue adicionado mediante el Decreto Número 28855/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el diecinueve de octubre de dos mil veintidós. En ese sentido, el plazo para su impugnación transcurrió del veinte de octubre al dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.
37. En el caso, la demanda de la CNDH se recibió vía buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós. Por tanto, cabe concluir que resulta **oportuna**.

## IV. LEGITIMACIÓN

38. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la CNDH a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y de las entidades federativas, o de tratados internacionales, por vulnerar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.<sup>7</sup>

<sup>3</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; [...]

<sup>4</sup> **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>5</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención [...].

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 105.** [...]

II. [...] Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma [...]."

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 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 [...].

<sup>7</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 [...].

39. Dado que en la demanda la CNDH impugna una norma del Código Penal local por estimar que vulnera, entre otros, los derechos a la libertad de expresión y reunión, debe concluirse que **cuenta con legitimación** para promover la presente acción de inconstitucionalidad.
40. Ahora bien, el artículo 11, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional,<sup>8</sup> establecen que el promovente debe acudir al procedimiento a través de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, están facultados para representarlos. Asimismo, que se presumirá que la persona que acude goza de la representación legal, salvo prueba en contrario.
41. Suscribe la demanda María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la CNDH, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de su designación emitido por el Senado de la República. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta a su Presidenta a promover las acciones de inconstitucionalidad que correspondan.<sup>9</sup> Por lo tanto, debe concluirse que esta funcionaria **cuenta con la representación** del órgano legitimado para presentar la demanda.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

42. En su informe, el Poder Legislativo sostiene que se debe sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad toda vez que el promovente no presenta un razonamiento de fondo para desvirtuar la constitucionalidad de la norma. Así, pretende la defensa de un derecho humano que no guarda relación alguna con el artículo impugnado.<sup>10</sup>
43. La causal de improcedencia planteada se considera infundada toda vez que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, pues la afectación o no a un derecho humano únicamente puede determinarse mediante el estudio pormenorizado respectivo.<sup>11</sup>
44. Al no haberse planteado otra causal de improcedencia, ni advertirse alguna de oficio, corresponde estudiar el fondo de la cuestión planteada.

#### VI. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

45. De conformidad con el artículos 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>12</sup> se precisa que, de una lectura integral de la demanda, el concepto de invalidez planteado por la CNDH versa únicamente sobre la invalidez del **artículo 125 Bis del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco**.

#### VII. ESTUDIO DE FONDO

46. A fin de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 125 Bis del Código Penal local, en primer lugar, **(A)** se abordará el parámetro de regularidad constitucional en relación con el derecho a la libertad de expresión, enseguida, **(B)** se analizará si en el caso concreto la norma impugnada cumple con tales mandamientos.

<sup>8</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

<sup>9</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...]

**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 [...].

<sup>10</sup> Páginas 22 y 23 del informe del Poder Legislativo local.

<sup>11</sup> Resulta aplicable el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE". Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de 2004, página 865 y registro 181395.

<sup>12</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. [...].

**A. Parámetro de regularidad constitucional*****El derecho a la libertad de expresión y su relación con la libertad de reunión y la protesta social***

47. El derecho a la libertad de expresión se encuentra previsto, entre otros, en los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal,<sup>13</sup> 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>14</sup> así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>15</sup>
48. Esta Suprema Corte de Justicia ha reconocido que la libertad de expresión es un derecho que tiene una dimensión individual y también una dimensión social o colectiva.<sup>16</sup> Ello es así porque este derecho no se limita a ser un vehículo para la libre expresión y autorrealización individual. Además de ello, tutela el que todas las personas, como miembros de un colectivo, puedan recibir cualquier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo que resulta necesario para que la sociedad esté adecuadamente informada y sea auténticamente libre. En gran medida por esta dimensión social, se ha señalado que la libertad de expresión es una piedra angular de nuestra democracia constitucional.
49. En efecto, la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública. A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En la dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. A su vez, la dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico.<sup>17</sup>
50. Debe tenerse en cuenta que la libertad de expresión, como garantía para la realización de otros derechos y libertades, tiene una íntima relación con los derechos de asociación, reunión, petición, o votar y ser votado, entre otros, al constituir un elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país, constituyéndose en ocasiones como premisa indispensable para poder ejercer plenamente tales derechos.

<sup>13</sup> **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

[...].

**Artículo 7o.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

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

<sup>14</sup> **Artículo 19**

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

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

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

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

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

<sup>15</sup> **Artículo 13 Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

<sup>16</sup> Acción de inconstitucionalidad 115/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho, página 33.

<sup>17</sup> Acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, página 101; reiterado en la acción de inconstitucionalidad 64/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, párrafos 167 y 168.

51. En este sentido, dada su íntima relación, cabe señalar que la libertad de expresión se encuentra íntimamente ligada con la libertad de reunión prevista en el artículo 9 de la Constitución Federal<sup>18</sup> y 15 de la Convención Americana,<sup>19</sup> que consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse intencional y temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público con un propósito concreto, pacíficamente, y con un objeto lícito, sin que se forme una persona jurídica autónoma.<sup>20</sup> Abarcando cualquier tipo de motivación, sea esta religiosa, cultura, social, económica, deportiva, política, etcétera, como podría darse a través de marchas, plantones, manifestaciones, procesiones o peregrinaciones, entre muchas otras.<sup>21</sup>
52. Una peculiaridad de la libertad de expresión consiste en que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de la reunión de un grupo de personas. Las movilizaciones sociales o reuniones de personas son formas de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos.
53. Al respecto, los Estados deben actuar sobre la base de que las protestas o manifestaciones públicas son lícitas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público, a través de un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de participación ciudadana, considerando las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública. Los participantes en congregaciones públicas tienen tanto derecho de utilizar los espacios públicos durante un periodo razonable como cualquier otra persona. El uso del espacio público como parte de la protesta social debe considerarse tan legítimo como su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular.<sup>22</sup>
54. Es decir, el ejercicio de las libertades de expresión y reunión en espacios públicos implica necesariamente cierta interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos. No obstante, las molestias que puedan generarse en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación deben ser sobrelevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población.<sup>23</sup>
55. El legislador no debe llegar al extremo de penalizar *per se* cualquier manifestación en la vía pública cuando éstas se realizan en el marco de los derechos enunciados, por el contrario, debe generar normas que faciliten los medios necesarios para que las personas puedan expresarse, pues constituye una obligación ineludible para las autoridades tolerar toda actitud o comportamiento que no dañe o ponga en peligro a otras personas o bienes jurídicamente tutelados, conforme a las posibles limitaciones bajo el parámetro de regularidad.
56. También debe señalarse que la existencia de disposiciones sobreinclusivas, que faciliten la detención y privación de libertad de una persona, basada exclusivamente en el acto de participar en una protesta o manifestación pública no pueden considerarse proporcionales. Aunado a que tienen el efecto inmediato de impedir el ejercicio del derecho a la protesta social de la persona detenida y generar un efecto inhibitorio respecto a la participación del resto de la población en manifestaciones públicas, todo lo cual afecta el goce y el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta social.
57. Inclusive, este Alto Tribunal ha señalado que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en la Constitución Federal ni en las disposiciones convencionales relevantes.

---

<sup>18</sup> **Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

<sup>19</sup> **Artículo 15 Derecho de Reunión**

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

<sup>20</sup> Acción de inconstitucionalidad 64/2019, párrafo 170.

<sup>21</sup> Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, párrafo 192.

<sup>22</sup> Acción de inconstitucionalidad 64/2019, párrafos 178 y 179.

<sup>23</sup> Acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de ocho de marzo de dos mil veintiuno, página 74.

58. Por último, la libertad de expresión también comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente.

**Las restricciones a la libertad de expresión**

59. La amplitud con la que se protege la libertad de expresión no debe llevar a concluir que se trata de un derecho absoluto, su papel fundamental en la autorrealización individual y, sobre todo, la especial importancia de su dimensión social, en el adecuado funcionamiento de nuestra democracia exigen que sus restricciones o limitaciones cumplan con reglas y requisitos especiales para poder considerarse legítimas.
60. Una de estas reglas, de una importancia fundamental, es la prohibición de censura previa del ejercicio de la libertad de expresión, prevista en los artículos 7 de la Constitución Federal y 13.2 de la Convención Americana. Conforme a estos artículos, las restricciones o limitaciones a la libertad de expresión únicamente pueden consistir o tener como consecuencia la imposición de responsabilidades posteriores al ejercicio del derecho.
61. Sin embargo, no toda responsabilidad ulterior es admisible, sino que están sujetas a diversas condiciones, las cuales deben interpretarse de modo estricto.<sup>24</sup>
62. En este sentido, las responsabilidades posteriores deben satisfacer: **a)** la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas por ley, incluyendo su definición expresa y taxativa; **b)** la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas y **c)** que la medida sea necesaria para asegurar los mencionados fines.<sup>25</sup> Por otra parte, como límites del derecho se prevé: **i)** el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y **ii)** la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral pública.<sup>26</sup>
63. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir los siguientes requisitos:<sup>27</sup>
- a) Estar establecida por ley.** La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de una ley formal, es decir, una norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
  - b) Fin legítimo.** El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.
  - c) Necesidad en una sociedad democrática.** La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.
64. Aunado a lo anterior, debe reiterarse, las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. No por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos, permite considerarse que la congregación ya no es pacífica ni lícita.

<sup>24</sup> Acciones de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de seis de julio de dos mil quince, páginas 51 y 52; y 115/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho, páginas 39 y 40.

<sup>25</sup> Acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de siete de julio de dos mil catorce, página 21. Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (Opinión Consultiva), OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párrafo 39. Corte IDH, Caso Lagos del Campo vs Perú (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2017, Serie C No. 340, párrafo 102.

<sup>26</sup> Artículos 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>27</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros, párrafos 89 a 91, reiterado en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de siete de julio de dos mil catorce, páginas 22 a 23.

65. Lo que torna ilícita y no pacífica una concentración de personas es la existencia real de actos delictivos o la existencia o inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio. Inclusive, los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por individuos no deben privar al resto de las personas pacíficas de su derecho a la libertad de expresión y reunión. Es decir, las responsabilidades por el ejercicio del derecho no pueden establecerse de forma previa, y al surgir ulteriormente, éstas deben dirigirse a los individuos en particular que cometan acciones punibles y no al grupo de personas que ejercen sus derechos de forma pacífica.
66. Tan es así, que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 64/2019, este Tribunal Pleno señaló que la policía, en cuanto al control de las manifestaciones y la posibilidad del uso de la fuerza debe ser capaz de diferenciar entre reuniones lícitas y pacíficas, reuniones ilícitas, pero no violentas, y reuniones violentas, precisando diferentes niveles de actuación.<sup>28</sup>

#### ***Libertad de expresión en las normas penales y el principio de taxatividad***

67. Las normas que restringen la libertad de expresión, sobre todo aquellas en materia penal, deben ser especialmente diseñadas para cumplir con las exigencias del principio de taxatividad a fin de evitar su aplicación arbitraria. La taxatividad, como vertiente del principio de legalidad en materia penal, previsto en el artículo 14 constitucional, exige que las conductas típicas y las penas aplicables estén redactadas en las normas penales de manera clara, precisa y exacta. Si bien no se obliga al legislador a redactar las normas penales con la mayor precisión imaginable, ni a definir cada palabra que utiliza al redactar el tipo penal, sí requiere un suficiente grado de claridad y precisión para evitar la arbitrariedad en la aplicación de la norma penal, así como para que sus destinatarios puedan conocer, de antemano, las posibles consecuencias de sus actos.<sup>29</sup>
68. Ello es congruente con lo determinado por la Corte Interamericana respecto de la interpretación del artículo 13.2 de la Convención Americana en la Opinión Consultiva 5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas,<sup>30</sup> además que tal criterio ha sido reiterado en múltiples asuntos contenciosos como el Caso Palamara Iribarne contra Chile<sup>31</sup> o en el Caso Fontevecchia y D'Amico contra Argentina.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Párrafos 185 a 189 de la sentencia.

<sup>29</sup> Véanse la tesis jurisprudencial 54/2014, emitida por la Primera Sala, 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", consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 131 y registro 2006867; asimismo, la tesis jurisprudencial 24/2016, emitida por la Primera Sala, de rubro "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE", consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 802 y registro 2011693.

<sup>30</sup> Corte IDH, OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5.

"39. El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aún en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:

- 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, y
- d) Que esas causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines.

Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se dé cumplimiento cabal al artículo 13.2."

<sup>31</sup> Corte IDH, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135.

"79. La Corte considera importante reiterar que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que el artículo 13.2 de la Convención prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de pensamiento y de expresión a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Las causales de responsabilidad ulteriores deben estar expresa, taxativa y previamente fijadas por la ley, ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas", y no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. Asimismo, la Corte ha señalado anteriormente que el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita".

<sup>32</sup> Corte IDH, (Fondo Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238.

"89. La Corte recuerda que es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de expresión y solamente para lograr los fines que la propia Convención señala. La definición legal debe ser necesariamente expresa y taxativa. No obstante, el grado de precisión requerido a la legislación interna depende considerablemente de la materia. La precisión de una norma civil puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que la primera está destinada a resolver. No puede exigirse que la norma civil, al contrario de lo que usualmente ocurre con las normas penales, prevea con extrema precisión los supuestos de hecho que puedan presentarse; ello impediría que la norma civil resolviera una innumerable cantidad de conflictos que la realidad ofrece en forma permanente y que resulta de imposible previsión para el legislador.

90. La Corte considera que la ley debe estar formulada con precisión suficiente para permitir a las personas regular su conducta, de manera de ser capaces de prever con un grado que sea razonable, de acuerdo a las circunstancias, las consecuencias que una acción determinada puede conllevar. Como ha sido señalado, si bien la certeza en la ley es altamente deseable, ello puede traer una rigidez excesiva. Por otra parte, la ley debe ser capaz de mantenerse vigente a pesar de las circunstancias cambiantes. En consecuencia, muchas leyes están formuladas en términos que, en mayor o menor medida, son vagos y cuya interpretación y aplicación son cuestiones de práctica".

69. La aplicación del principio de taxatividad a las normas que establecen restricciones ulteriores a la libertad de expresión tiene como función primordial evitar que éstas tengan un efecto inhibitorio o de autocensura excesivo. Si las personas no pueden prever de antemano si serán sancionadas por expresarse, se corre el riesgo de que, con tal de evitar la sanción, decidan callar, en perjuicio tanto de su derecho individual de expresión como del derecho colectivo de todas las personas de conocer el pensamiento ajeno y estar debidamente informadas. Este efecto inhibitorio o autocensura es especialmente problemático cuando incide en discursos que se han reconocido como especialmente protegidos, como el discurso político y el que expresa elementos esenciales de la identidad o dignidad personal.
70. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la magnitud del efecto inhibitorio de una restricción ulterior a la libertad de expresión depende de la gravedad de la sanción. En general, resultará mayor el efecto inhibitorio de una norma que sanciona en ciertos supuestos la expresión con medidas privativas de la libertad, en contraste con normas que únicamente prevén la imposición de una multa, trabajos a favor de la comunidad, o una amonestación.
71. Entonces, las normas que prevén como sanción medidas privativas de la libertad deben cumplir con un mayor grado de precisión y claridad para ser compatibles con el principio de taxatividad y permitir prever, en un grado razonable, las consecuencias de la expresión.

***El principio de última ratio o mínima intervención del derecho penal***

72. En este aspecto, este Alto Tribunal recuerda lo señalado por la Corte Interamericana en el caso *Kimel contra Argentina* donde expresó que:
- “[E]l Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita. [...] En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado.”<sup>33</sup>
73. El uso del derecho penal por parte del legislador implica una facultad punitiva del Estado, misma que se ve limitada por una serie de garantías fundamentales, una de ellas, es el principio de intervención mínima del derecho penal, que pretende limitar su utilización al no sancionar indiscriminadamente todas las conductas lesivas a los bienes jurídicos que se han considerado dignos de protección; sino que debe ser entendida como la última opción aplicable cuando otros medios de protección menos lesivos no hayan resultado eficaces.<sup>34</sup>
74. De usarse la alternativa penal, entonces se requiere que la restricción a los derechos sea proporcional al fin que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo sin interferir en el ejercicio legítimo de tales libertades.<sup>35</sup>

**B. Análisis del artículo impugnado**

75. A la luz del parámetro anterior, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez planteado por la CNDH en contra del artículo 125 Bis del Código Penal local es **fundado**, por lo que se debe declarar su invalidez, tal y como se desarrollará a continuación.
76. El artículo impugnado dispone lo siguiente:
- “Artículo 125 Bis.** Se impondrán de un año a seis años de prisión y multa por el equivalente de doscientas a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y de cien a quinientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad al que organice, incite o promueva o participe en actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública de comunicación estatal o municipal, con la finalidad de hacer promoción personal por cualquier medio masivo o redes sociales; afectando la movilidad de terceros en contravención a las disposiciones legales y normativas aplicable.”
77. De lo anterior, se obtiene que el precepto impugnado sanciona alternativamente las conductas consistentes en “organizar”, “incitar”, “promover” o “participar”, en actividades que impliquen, aunque no sea este el fin último pretendido, el “cierre”, “bloqueo” u “obstaculización”, ya sea parcial o total, de las vías de comunicación de jurisdicción estatal o municipal.

<sup>33</sup> Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, párrafo 76.

<sup>34</sup> Corte IDH, Caso Usón Ramírez vs. Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 20 de noviembre de 2009, Serie C No. 207, párrafo 73.

<sup>35</sup> Acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de marzo de dos mil veintiuno, páginas 88 y 89.

78. Como resultado, se precisa que dicha acción deberá afectar la movilidad de terceras personas en contravención a las disposiciones legales y normativa aplicable. Por otra parte, como sujeto activo, se precisa que cualquier persona puede cometer el delito con el vocablo “al que”, mientras que como sujeto pasivo se tiene a cualquier persona que pueda resentir una afectación en su movilidad.
79. Del análisis del procedimiento legislativo y por su ubicación en el capítulo de “Ataques a las vías de comunicación”, se advierte que los bienes jurídicos protegidos por este delito son la libre movilidad en las vías de comunicación de jurisdicción estatal y municipal.
80. El objeto material lo constituyen las vías públicas de comunicación estatales o municipales. No se establece ningún medio de comisión específico.
81. Como circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión, se tiene que las actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización de la vía pública de comunicación deben tener como finalidad que se haga “promoción personal”, por “cualquier medio masivo o en redes sociales”.
82. Si bien el precepto no tipifica la necesidad de dolo, por el tipo de acción (“organizar, incitar, promover o participar”) se requiere dolo y no podría permitirse una realización culposa.
83. El delito, prevé una penalidad concurrente de pena privativa de la libertad (entre uno y seis años), multa (entre doscientas y quinientas veces el valor diario de la UMA) y trabajo en favor de la comunidad (entre cien y quinientas jornadas de trabajo).
84. Como se advierte de lo anterior, los verbos rectores típicos de la disposición impugnada se encuentran en la expresión “al que organice, incite, promueva o participe en actividades [...] con la finalidad de hacer promoción personal por cualquier medio masivo o redes sociales”, lo que implica que la conducta constitutiva del delito está claramente relacionada con la libertad de expresión. Aunado a que, el sancionar tales actividades cuando generen el “cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública de comunicación estatal o municipal”, refuerza dicha afirmación, ya que como se explicó con anterioridad, las calles y plazas públicas constituyen lugares privilegiados para el ejercicio de la libertad de expresión, tanto individual como colectivamente, debiéndose considerar tan legítimo su uso con dicha finalidad, como su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular, aún y cuando se puedan generar afectaciones temporales y razonables a la movilidad cotidiana de las personas.
85. Esta Suprema Corte de Justicia considera que la norma impugnada establece una restricción al derecho de libertad de expresión porque sanciona el hecho de que una o varias personas realicen una diversidad de acciones tendientes a difundir un mensaje consistente en hacer “promoción personal” de alguna persona o grupo de personas en particular y que el mismo sea difundido en cualquier medio de comunicación masiva o por redes sociales; por lo tanto, debe analizarse si la restricción cumple con las exigencias constitucionales precisadas en el apartado anterior.
86. En primer lugar, se advierte que la restricción se encuentra establecida en una *ley formal* y material, dado que el artículo 125 Bis del Código Penal de Jalisco fue expedido siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente, por las autoridades competentes y fue publicado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de la entidad federativa.
87. Asimismo, la restricción persigue un *fin legítimo*, en tanto está orientada a la protección de las vías de comunicación y la garantía del derecho a la movilidad de las personas, reconocido por la Constitución Federal.<sup>36</sup>
88. Del procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada se advierte que, al exponerse los motivos de la iniciativa, se indicó que “se pretende garantizar el derecho humano a la movilidad de las personas jaliscienses, así como la seguridad vial”, para lograr la “libre utilización de las vías públicas [...] priorizando la circulación y el desplazamiento de las personas, disminuyendo los riesgos de que se vea acotado dicho derecho por la obstrucción y bloqueo de vialidades”<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Artículo 4, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

<sup>37</sup> Resulta conveniente tener en cuenta algunas consideraciones contenidas en la exposición de motivos de la iniciativa, y que posteriormente fueron reiteradas en el dictamen legislativo correspondiente:

“[...] XIII. Que en fechas recientes se ha dado a conocer por diversos medios de comunicación y redes sociales actos de personas llamadas “influencers” que llevaron a cabo en Jalisco y que presumiblemente inciden en actos constitutivos de delitos, de violaciones de carácter civil y administrativas a las disposiciones legales y reglamentarias en materia estatal y municipal, lo anterior más allá de ser objeto de notas, críticas y la debida aplicación de las sanciones que correspondan por parte de las autoridades, conllevan violaciones flagrantes a los derechos humanos de los jaliscienses, en particular podemos destacar al derecho humano a la movilidad consagrado en el párrafo décimo séptimo del artículo 4 de nuestra Carta Magna, así como en el párrafo décimo del artículo 4 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, situación que es preocupante y objeto de atención urgente de esta legislatura, para fortalecer el marco legal que consolide las acciones del Estado que garanticen a los ciudadanos la protección y respeto de sus derechos y libertades.

89. En este sentido, se advierte que la medida pretende asegurar el libre funcionamiento de las vías de comunicación para contribuir a garantizar el derecho a la movilidad, a través de sancionar la obstaculización de estas por parte de personas que pretendan difundir un mensaje para hacer promoción de alguna persona o grupo en particular.
90. No obstante, la medida impugnada no satisface el requisito de ser *necesaria en una sociedad democrática*, pues no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses que pretende proteger, y entre las opciones para alcanzar los objetivos buscados por el legislador, la restricción bajo análisis está muy lejos de ser la que restringe en menor escala las libertades de expresión y reunión.
91. Por el contrario, la medida desborda el interés que la justifica y no es instrumental para el objetivo que se propone, sino que interfiere innecesariamente en el ejercicio de diversos derechos humanos.
92. La descripción típica es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de libertad de expresión. Así, el organizar, incitar, participar o promover actividades que hagan promoción personal de una persona por cualquier medio masivo o redes sociales, por sí mismo, es un ejercicio de difusión amparado en las libertades de reunión, expresión y pensamiento, sin que el hecho de que estas impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública pueda considerarse como un ejercicio abusivo del derecho.
93. Esta Suprema Corte de Justicia ha sido enfática en señalar la posición privilegiada que ocupa el espacio público como foro para la difusión eficiente de las ideas, pensamientos y creencias propios. Aunado a que tanto las autoridades como la sociedad en general, deben ser tolerantes ante las mínimas afectaciones que puede ocasionar el ejercicio de ciertos derechos en el espacio público, pero que por su importancia deben ser sobrellevados.
94. El cierre, bloqueo u obstrucción de una vía de comunicación, en muchos casos, resulta como consecuencia o efecto inevitable del derecho a manifestarse; aunado a que una conglomeración puede surgir de forma espontánea, ya sea con o sin una persona o grupo que lo organice, inclusive, surgiendo como reacción eventual e inmediata a un determinado suceso político, social, cultural o de cualquier otra índole.
95. Si bien el legislador pudo haber pretendido sancionar una conducta mucho más acotada que afectara injustificadamente la movilidad de las personas o el funcionamiento normal de las vías de comunicación, lo cierto es que terminó por incluir diversas conductas no prohibidas y amparadas constitucionalmente.
96. Al no existir elementos que acoten adecuadamente las sanciones a aquellas conductas que no representan un ejercicio de libertad de expresión o que, en ejercicio de la misma, resulten en un abuso del derecho susceptible de generar responsabilidades ulteriores por una afectación de grado o magnitud desproporcionada; la norma permite sancionar afectaciones mínimas o hasta insignificantes

---

Se tiene la necesidad de dotar de certeza legal y jurídica la hipótesis prevista en el párrafo que antecede, la sociedad exige a las autoridades que se dé solución expedita a los problemas que le aquejan y que transgreden los derechos humanos, obstaculizan su libre desarrollo y generan incertidumbre, inseguridad y desconfianza en las autoridades respecto al ejercicio de sus atribuciones.

**XIV.** Derivado de lo anterior es por lo que se propone reformar el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco con la finalidad de:

[...]

**3)** Adicionar un artículo que tipifique la conducta de quienes promuevan e inciten a la comisión de bloqueos de vialidades públicas, ocasionando afectación de terceros en contravención con lo que establecen las disposiciones legales aplicables, considerando como sanción tanto la pena privativa de la libertad, la pecuniaria y de trabajo a favor de la comunidad.

[...]

**XII.** (*sic*) Que la presente iniciativa tiene como objeto inhibir la comisión de delitos en materia de movilidad que se originan por personas que organizan, incitan, promueven o participan en actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública de comunicación estatal o municipal, afectando la movilidad de terceros en contravención a las disposiciones legales y normativas aplicables, además de cancelar la licencia por la comisión de delitos previstos en el título tercero del libro segundo del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, sobre el cual hubiere recaído sentencia condenatoria que cause ejecutoria.

**IX.** (*sic*) Las repercusiones que en el aspecto económico, presupuestal, social y jurídico tendría la propuesta de reforma en caso de llegar a aprobarse serían las siguientes:

**a)** En el aspecto social se pretende garantizar el derecho humano a la movilidad de las personas jaliscienses así como la seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, además de sentar las bases para la política de movilidad y seguridad vial en la libre utilización de las vías públicas de jurisdicción estatales y municipales priorizando la circulación y el desplazamiento de las personas, disminuyendo los riesgos de que se vea acotado dicho derecho por la obstrucción y bloqueo de vialidades, frenando la comisión de acciones y delitos que conlleven repercusiones negativas hacia la sociedad, preservando el orden y seguridad vial.

[...]

**d)** En el aspecto jurídico la propuesta garantizará condiciones de certeza respecto al actuar de las personas que de manera deliberada afecten el derecho a la movilidad, además de dar seguridad jurídica a la sociedad al garantizar por parte del estado el derecho humano a la movilidad y el uso adecuado de las vialidades.

(Dictamen de las Comisiones de Movilidad y Transporte, Puntos Constitucionales y Electorales, y Hacienda y Presupuestos, con proyecto de Decreto que expide la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte del Estado de Jalisco, abroga la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, y reforma diversos artículos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, de 14 de octubre de 2022, páginas 126 a 138).

con la privación de la libertad hasta por un periodo de seis años, inclusive, pudiéndose entender la posibilidad de que ciertas personas, a pesar de no haber participado directamente en la actividad que ocasionó las afectaciones a la movilidad, puedan ser sancionadas por haber organizado, incitado o promovido la actividad sancionada.

97. En efecto, la descripción típica resulta abiertamente sobreinclusiva y no presenta una precisión suficiente para evitar sancionar el ejercicio válido de libertades amparadas en derechos constitucionales y convencionales, diferenciándolos de las acciones violentas que sí pueden ser sancionadas. Existen diversos supuestos de ejercicio legítimo de la libertad de expresión en los que las personas podrían situarse en el tipo penal impugnado, sin que la finalidad de difundir la imagen, características, propuestas o ideas de una persona o grupo en particular puedan considerarse fuera del ámbito de protección constitucional; incluso, en supuestos tales como la “promoción personal” en favor de un candidato a un cargo de elección popular, o de un ciudadano ejerciendo su derecho y reclamando la atención de sus peticiones. Es decir, el precepto define y limita los alcances de la libertad de expresión y reunión al establecer cuáles mensajes pueden ser permisibles en el espacio público y cuáles no merecen tanta tolerancia por parte de la sociedad, como serían aquellos que pretendan la “promoción personal”.
98. Pese a la justificación otorgada por el legislador de evitar afectaciones injustificadas al funcionamiento ordinario de las vías de comunicación y la movilidad eficiente de las personas, la disposición impugnada termina por criminalizar la ocupación del espacio público al realizar actividades que gozan de una posición privilegiada en el mismo y respecto de las cuales existe una clara obligación de no inhibir.
99. Por sí mismas, las actividades “con la finalidad de hacer promoción personal”, en abstracto, no representan un discurso de odio ni incitan a la discriminación; además, también en abstracto, el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de alguna o algunas vías de comunicación, son únicamente una consecuencia lógica del ejercicio del derecho que tienen todas las personas a ocupar los espacios públicos para difundir sus ideas y pensamientos. Lo cual es garantista tanto con la dimensión individual del derecho, al implicar la posibilidad de utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento, como en la dimensión social, para proteger el intercambio de ideas e información sobre las opiniones ajenas.
100. Por otra parte, la norma también condiciona a que los mensajes se pretendan difundir en “medios masivos o redes sociales”. Este Tribunal Pleno recalca que los Estados no pueden imponer prohibiciones sobre los medios que ocupan las personas para difundir sus ideas y hacer llegarlos a la mayor cantidad posible de destinatarios. Un aspecto inherente a la libertad de expresión es la posibilidad de difundir un mensaje a través de los medios que se consideren convenientes, sobre todo cuando estos alcanzan una gran audiencia, pues será la mejor manera de compartir un posicionamiento.<sup>38</sup>
101. Con todo lo anterior, se advierte también falta de taxatividad del precepto impugnado en tanto no prevé las herramientas necesarias para que el intérprete conozca claramente lo que se pretende sancionar, pues además de la sobreinclusión de conductas amparadas constitucionalmente, la afectación a la movilidad de terceros debe ser “en contravención a las disposiciones legales y normativas aplicables”, sin que se haga una correcta remisión a todos los supuestos en que se generaría una afectación a la movilidad de terceros en contravención a alguna norma. Es decir, el legislador en un deficiente ejercicio de sus competencias pretende hacer responsable al ciudadano de conocer a cabalidad todo el ordenamiento jurídico e interrelacionarlo para llevar a cabo una interpretación en la que intente descifrar en qué momento el ejercicio de su libertad de expresión estaría afectando la movilidad de terceros en alguna forma sancionable por cualquier disposición legal de la entidad federativa.
102. La norma no es clara, precisa, ni exacta respecto de la conducta que el legislador pretendió sancionar, sino que está formulada de manera que puede permitir su aplicación arbitraria y generar un falso dilema entre la garantía del derecho a la movilidad y el ejercicio de los derechos de expresión y reunión.

<sup>38</sup> Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de junio de 2015, Serie C No. 293:

“148. Al respecto, la Corte ha señalado anteriormente que los medios de comunicación son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión, que sirven para materializar este derecho y que juegan un papel esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de esta libertad en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones [...]”

103. Por último, inclusive, aún de considerarse que la norma penal no sería aplicada en casos donde la autoridad competente considere que se estaba ejerciendo la libertad de expresión, frente a la amplitud del precepto, su simple existencia y redacción podría generar un efecto inhibitorio de suma gravedad en los medios expresivos de las personas y limitar su participación en actos de expresión, manifestaciones y protestas, al prever que la “promoción personal” prohibida es aquella que se pretenda difundir en cualquier medio masivo, y sancionar la utilización de espacios que por su propia naturaleza representan el principal cauce para permitir la difusión de las ideas en una sociedad plural, democrática y tolerante. Así, un ciudadano, al conocer de la existencia de la norma impugnada, podría abstenerse de realizar determinados actos que se encuentran constitucionalmente protegidos, al no tener certeza sobre si la autoridad estatal considerara que es posible juzgar tal conducta bajo el tipo penal analizado, con la posibilidad de imponerle una multa, trabajo en favor de la comunidad y la privación de la libertad.
104. Se reitera, el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta, por lo que el Estado solamente debe ejercer su poder punitivo en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves, a fin de no incurrir en un ejercicio abusivo del poder estatal. Bajo esta línea, las conductas deben estar clara y precisamente acotadas y definidas de forma que cualquier persona puede entender las consecuencias de sus acciones y el alcance de una prohibición. El legislador debe lograr un grado de precisión tan alto como la severidad con la que pretende castigar la conducta, a fin de restringir su interpretación al supuesto específico que se pretendió sancionar.
105. En consecuencia, por las razones expuestas, lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 125 Bis** del Código Penal para el Estado de Jalisco.

#### VIII. EFECTOS

106. De conformidad con el artículo 73, en relación con los artículos 41, fracción IV, y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>39</sup> las sentencias deben contener sus alcances y efectos y fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos, precisándose que las declaraciones de invalidez no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.
107. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, **se declara la invalidez del artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco de forma retroactiva a la fecha de su entrada en vigor**, esto es, al veinte de octubre de dos mil veintidós, en virtud del artículo primero transitorio del decreto impugnado.<sup>40</sup> Tal situación, en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado el precepto impugnado, al tratarse de una norma en materia penal en la que deben regir los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia. La presente declaratoria de invalidez retroactiva surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.
108. Para garantizar el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Tercer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco con residencia en Puente Grande y Zapopan.<sup>41</sup>
109. Por lo expuesto y fundado,

<sup>39</sup> **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

**Artículo 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, actos u omisiones 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 [...].

**Artículo 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.

<sup>40</sup> **Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial “*El Estado de Jalisco*”.

<sup>41</sup> Conforme a los efectos de invalidez decretados en las acciones de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dos de junio de dos mil veinte, y 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil veintiuno.

**SE RESUELVE**

**PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** del artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 28855/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos retroactivos** al veinte de octubre de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos en los apartados VII y VIII de esta decisión.

**TERCERO. Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, a los Tribunales Colegiados del Tercer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, así como a la Fiscalía General del Estado de Jalisco; asimismo, en su oportunidad, archívese el expediente.

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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la norma impugnada.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Aguilar Morales únicamente bajo un escrutinio ordinario, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat únicamente por el argumento de sobreinclusión, Laynez Potisek con salvedades, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por violar el principio de última *ratio* en materia penal, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez tenga efectos retroactivos al veinte de octubre de dos mil veintidós, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse también a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Tercer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco con residencia en Puente Grande y Zapopan.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 159/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de artículo 125 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante Decreto Número 28855/LXIII/22, publicado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

En esencia, la Comisión actora cuestionó la norma impugnada porque vulnera el derecho a la libertad de expresión, la libertad de reunión íntimamente relacionada con la libertad de manifestación, así como los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad, al ser amplia y ambigua.

Si bien compartí la decisión sobre la invalidez de la norma impugnada, las razones que la sustentan, no, pues en mi óptica, la restricción a la libertad de expresión que el tipo penal supone está justificada; en cambio, la inconstitucionalidad de la norma deriva de su violación al principio de mínima intervención en materia penal.

Considero necesario exponer las reflexiones que me llevaron a apartarme de las consideraciones de la sentencia finalmente aprobada y respaldar la conclusión por motivos distintos.

**Razones del voto concurrente.**

Para claridad en la exposición de las razones por las que me separo de las consideraciones de la sentencia y las que me generan convicción sobre la invalidez del precepto impugnado, dividiré la justificación de este voto en dos puntos:

**I. La restricción a la libertad de expresión se limita al ámbito de la autonomía individual y está justificada.**

De la lectura que realicé al artículo 125 bis impugnado advierto que las conductas que establece el tipo penal son *“organizar, incitar, promover o participar en actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización”* de las vías públicas de comunicación estatales y municipales, *“siempre que se realicen con la finalidad de hacer promoción personal”* por cualquier medio masivo o redes sociales; de manera que lo que se sanciona directamente es la afectación a las vías de comunicación indicadas, no así el acto mismo de la promoción personal mediante cualquier medio masivo o redes sociales.

El precedente en el que la sentencia aprobada sustenta la metodología y conclusión sobre violación a la libertad de expresión, que es la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, en mi opinión, no es compatible con las condiciones del caso y, por tanto, no es apto para respaldar la decisión de invalidez por violación a la libertad de expresión.

En esos asuntos se impugnó, entre otros, el artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco, con el argumento de que sanciona penalmente toda clase de conductas que supongan la obstrucción de una vía pública que impida o interrumpa el servicio público local de comunicación.

El Tribunal Pleno consideró que el tipo penal resultaba inconstitucional a la luz de la libertad de expresión en el marco de la protesta o movilizaciones sociales, es decir, la violación constitucional radicó en la restricción del ejercicio de dicha libertad en su dimensión colectiva, pues comprendía discursos que se pueden producir en el marco de protestas sociales y, por ende, de relevancia pública y especialmente protegidos.

En otras palabras, por la forma en que se redactó el tipo penal, resultaba sobreinclusivo a tal grado que permitía que se criminalizara el ejercicio del derecho a la libertad de reunión, en correlación a la libertad de expresión.

Este matiz es relevante porque en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre libertad de expresión se han hecho distinciones entre las implicaciones e intensidad de control sobre medidas legislativas que inciden, por una parte, en bienes colectivos o de mayor trascendencia para una sociedad democrática (*la protesta, los discursos políticos, la divulgación científica, cultural, etcétera*) y, por otra, el ejercicio de la libertad de expresión en relación con la autonomía personal (*como sería la divulgación de una fotografía o un video personal en una red social, la forma de vestir y la apariencia personal*).

La distinción sobre la incidencia de una medida legislativa en cada una de esas dimensiones de la libertad de expresión es útil para controlar su regularidad, pues mientras que aquellas medidas que incidan en discursos asociados a ideas que trascienden a discursos políticos (*como sería una protesta*), científicos o culturales, ameritan un enfoque robusto para evaluar su compatibilidad con los valores de una sociedad democrática; por su parte, las que graviten únicamente en discursos o expresiones de la autonomía individual, pueden ser controladas atendiendo al contexto en que se ven afectadas, como serían, por ejemplo, las prohibiciones de emplear determinado lenguaje en espacios de cuidado infantil, o bien, el uso de tatuajes en determinados entornos.

Sobre esa base, considero que si bien el tipo penal impugnado implica una restricción a la libertad de expresión, ésta se limita a su ejercicio relacionado con la autonomía personal, pues únicamente sanciona aquellos discursos que tengan “*la finalidad de hacer promoción personal a través de medios masivos o redes sociales*”, publicar un video o una fotografía en ese tipo de medios para adquirir notoriedad social mediante la realización de actos que supongan bloquear parcial o totalmente una vía de comunicación.

A diferencia del tipo penal que se invalidó en los precedentes mencionados, que sancionaba conductas inscritas en el ejercicio de la libertad de expresión en su dimensión tanto individual como colectiva, la norma analizada en el caso se limita al ámbito personal, por lo que la afectación a la libertad de expresión es tenue y, en esa medida, se justifica su restricción frente a la afectación más intensa a la libertad de tránsito que tutela.

## **II. Violación al principio de *última ratio* en materia penal.**

En mi opinión, el vicio de inconstitucionalidad del artículo 125 Bis deriva de la violación al principio de *última ratio* por lo siguiente:

Este principio implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del derecho penal en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.

Dicho principio, entonces, implica que las sanciones penales se deben limitar al círculo de lo indispensable, de manera tal que el castigo para las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se han considerado dignos de protección, se restrinja a aquellas modalidades de ataque más peligrosas.

Así, a la luz del principio de *última ratio* del derecho penal, considero que el artículo impugnado resulta incompatible con su contenido, no porque sea injustificada la limitación a la libertad de expresión en relación con la autonomía personal, sino porque el medio empleado para ello, que es la sanción penal, sí lo es.

El artículo busca proteger las vías públicas de comunicación como medio para el ejercicio del derecho de libre tránsito, el cual, si bien se relaciona con el ejercicio de otros derechos, no es de los más relevantes para una sociedad democrática y la afectación que pudiera producir su cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total no es grave, sobre todo si se considera que esas acciones realizadas con el fin de hacer promoción personal serán temporales (*lo que dure la realización del acto mismo de bloquear, cerrar u obstaculizar la vía pública*).

Aunado a ello, en el orden jurídico local existen, de hecho, otras medidas alternativas como son las sanciones administrativas para disuadir actos que supongan la afectación al libre tránsito como consecuencia del bloqueo de las vías de comunicación.

En efecto, en el plano administrativo, el artículo 133 de la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte del Estado de Jalisco prohíbe expresamente el cierres o bloqueos viales, actos que pueden ocasionar sanciones a los infractores.

En suma, la inconstitucionalidad del artículo impugnado, a mi juicio, deriva de la violación al principio de *última ratio* en materia penal, ya que el bien jurídico que protege no es de los más relevantes para la vida en sociedad y su afectación no es grave, aunado a que en el propio orden jurídico estatal ya se encuentra regulada su prohibición en materia administrativa.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, formulado en relación con la sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 159/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.