

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 30 DE JUNIO DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
87/2015	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI Y XII, 6, FRACCIÓN IX, 13 Y 45 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)	3 A 40
37/2016	CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSCITADA ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL CORRESPONDIENTE AL DÉCIMO CIRCUITO. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)	41 A 61 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
CELEBRADA EL JUEVES 30 DE JUNIO DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario denos cuenta con el orden del día, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número 71, celebrada el martes veintiocho de junio del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2015, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI Y XII, 6, FRACCIÓN IX, 13 Y 45 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro Franco, continuamos con el análisis de este asunto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Me ubico en el considerando noveno, que corre de las fojas 71 a 87 del proyecto, que tienen a su consideración. En este considerando se examina la impugnación que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace respecto del artículo 13, párrafo segundo, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, al considerar que solicitar la acreditación de un medio de comunicación social para acceder a actos de interés público trasgrede la libertad de expresión consagrada en los artículos 6º

y 7º constitucionales, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, se considera que dicha condicionante constituye una restricción al ejercicio de la libertad de expresión en su vertiente de acceso a la información, pues de acuerdo con la interpretación que se hace de este precepto, no basta con ser periodista para poder acceder a un determinado evento, sino que es necesario contar con la acreditación necesaria para realizar tal actividad, lo que se entiende que debe ser otorgada por un tercero ajeno.

Por otro lado, de un ejercicio de ponderación, se concluye que el precepto impugnado tutela un interés imperativo; sin embargo, no utiliza la medida menos restrictiva ante varias opciones, ni tampoco resulta ser proporcional al fin buscado.

En esta tesitura, el proyecto reconoce que será válido el empleo de los mecanismos de acreditación para periodistas cuando esto les garantice mayor seguridad y acceso a su actividad, siendo necesario que para su otorgamiento exista la debida regulación que no dé lugar a ejercicios discriminatorios en los que una autoridad arbitrariamente determine quién puede cubrir o no cierta noticia o evento de carácter público. Vicio del que se considera, adolece el precepto impugnado, ya que en ninguna parte de la ley se prevé algún tipo de procedimiento o forma en que se determine, y por quién la acreditación de un periodista, lo que genera incertidumbre respecto a las características que se deben de cumplir para poder ser acreditado. Estos serían fundamentalmente los motivos para que el proyecto proponga la invalidez de esta porción normativa. Señor Ministro Presidente,

señoras Ministras, señores Ministros, quedo muy atento a lo que se discuta en el Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro Franco. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con esta parte del proyecto. Efectivamente, creo que esta última parte del párrafo segundo del artículo 13 –que ya ha dejado señalado el señor Ministro Franco– y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora, me parece –como lo dice el proyecto- que es restrictivo.

Al discutir el pasado martes este mismo asunto; me parece que es periodista quien realiza esa función sin tener necesariamente una adscripción al medio, por las razones que habíamos dado; simplemente para señalar que estoy de acuerdo con este punto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. A su consideración señores Ministros, señoras Ministras. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Respetuosamente me separaré de esta parte del proyecto, porque el artículo 13 dice lo siguiente: “El periodista tendrá acceso a todos los actos de interés público que se desarrollen en el seno de organismos públicos o a los de carácter público que se desarrollen por personal o entidades privadas. No se podrá prohibir la presencia de un periodista en estos actos, incluidos espectáculos y acontecimientos deportivos.” Eso dice el primer párrafo. El segundo párrafo dice:

“En todo caso se podrá solicitar la identificación oficial del periodista y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora.” Entonces, aquí lo que veo es lo siguiente: esta parte —la referida a la acreditación del periodista— creo que es la que se está proponiendo en el proyecto, que se declare inconstitucional porque se considera que es restrictiva.

En lo personal, considero que no es así, porque se está permitiendo el ingreso a todos los eventos de carácter público, y se dice: periodistas en el acceso a los actos de interés público que se desarrollen en el seno de organismos públicos, no se está diciendo que tengan restricción para entrar, pueden entrar cuando quieran, “o a los de carácter público que se desarrollen por personal o entidades privadas”. Y lo único que dice es: no se podrá prohibir la entrada de ellos a ningún acontecimiento o espectáculo público; lo cual considero que es correcto, no se está haciendo prohibición alguna en el acceso; lo único que les piden es que se identifiquen y que, en todo caso, se acrediten, aun en los actos públicos y en los actos de interés público —que se desarrollen por entes públicos—, aun en éstos existe cierta normatividad en materia de seguridad, en materia de cupo, en materia de especialidad, incluso del medio de que se trate; entonces, por esas razones, creo que resulta pertinente el que se solicite la acreditación, no basta con que cualquier persona diga: soy periodista, y más con la definición que se ha aceptado de esa amplitud que se tiene en el sentido de que no necesariamente es el reportero que trabaja en un diario, sino cualquier otra persona que realice esa actividad de manera continua, esporádica, como vimos en el artículo que ya se analizó.

Entonces, si la idea es que tengan acceso, tienen acceso a todo, y el artículo en su primera parte así lo menciona; los

únicos dos requisitos son: que te identifiques y que estés acreditado. ¿Y por qué es la acreditación, en mi opinión?, porque en un momento dado puede ser por materia de seguridad, por materia de cupo, por materia de especialidad en el reportaje, por materia —incluso— de pago en la compra del boleto para asistir a un concierto, para asistir a cualquier parte; entonces, basta con que diga que soy periodista para no pagar un boleto, para poder asistir a donde quiera, creo que no, la acreditación tiene su razón de ser; entonces, por esa razón, estaría por la constitucionalidad de esta parte del artículo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto por las razones que ya expresó el Ministro ponente.

Me parece interesante la objeción que ahora presenta la Ministra Luna Ramos, en el sentido de esta acreditación, viéndola desde una perspectiva —según entiendo— hasta de seguridad, es decir, tener la certeza de que aquella persona que va a tener acceso a todos los actos de interés público tenga que acreditarse como un medio de comunicación para que haya la certeza de que, efectivamente, esta persona se encuentra relacionada con este medio, y entonces el tema de seguridad aminore; sin embargo, me parece que esto es inconstitucional —además de lo que dice el proyecto en relación con lo que dice la señora Ministra— porque esto tiene que ver con el concepto de periodista.

Si ya dijimos —en discusiones anteriores— que periodista no se reduce —para estos efectos— a alguien que esté vinculado o que trabaje en un medio de comunicación, sino puede ser cualquier otra persona que utilizando los medios modernos de comunicación: los blogs, el Internet, en fin, todas estas redes sociales que ahora existen, puede y tiene el derecho a informar, a ejercer su libertad de expresión.

Si esto es así, me parece que con exigir una identificación oficial, con la cual tenemos certeza de quién es la persona que está acudiendo, —para efectos de seguridad, me refiero— no creo que sea necesario exigir esta acreditación que, estimo que es un requisito excesivo, —reitero— en términos de la lógica con la que hemos votado las partes previas al proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. En este punto me apartaré del proyecto y de la conclusión a la que llega el Ministro ponente; me parece que, en efecto, hay que mirar el artículo 13 en su integridad, y en su primera parte está mandatando que los periodistas tendrán acceso a todos los eventos públicos o los de carácter público que realicen por personal o entidades privadas, y me parece que, en esta lógica, —en mi opinión— la obligación de llevar a cabo una acreditación, por la naturaleza de cada uno de estos eventos, no conlleva que un periodista —en determinado supuesto— pueda ser víctima de discriminación o censura previa.

El mismo proyecto –que analizamos– hace referencia a interpretaciones de la acreditación, en donde son necesarias para dar a los periodistas acceso privilegiado a ciertos lugares o acontecimientos, debiendo aplicarse de manera no discriminatoria y compatible con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por tanto, considero que el realizar dicha acreditación no es una medida irrazonable que discrimine o vulnere el derecho a la libertad de expresión, sino que responde a un fin constitucionalmente legítimo de regular el acceso de las personas a los eventos y a la realización de actividades periodísticas.

Desde mi punto de vista, se trata de una regulación de modo, tiempo y lugar, que no distingue entre tipo de expresión, que debe ser analizada desde un estándar de mera razonabilidad y no bajo un criterio de escrutinio estricto.

Por supuesto, no me parece que lo anterior pueda prejuzgar sobre una vez que la norma sea aplicada a un caso concreto, se pueden establecer requisitos que, efectivamente, se constituyan como una limitante injustificada a la libre expresión, pero no es el caso como regla general; por esa razón, me separo en este punto del proyecto y creo que el precepto es válido constitucionalmente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Me surgieron las mismas dudas que ha expresado la señora Ministra Luna Ramos, porque con la invalidez que se propone de esta porción normativa, solamente quedaría del segundo párrafo del artículo 13: “En todo caso se

podrá solicitar la identificación oficial del periodista”, pero la identificación oficial no necesariamente es aquella que lo acredita como periodista, sino puede ser cualquier identificación oficial y, en esa medida, es perfectamente admisible el efecto que señalaba la señora Ministra Luna Ramos, de que cualquier persona, sea periodista o no, simplemente con exhibir una identificación oficial tendría acceso –tal vez– a eventos en los que habría que cubrir algún costo para su ingreso, en fin.

Desde luego, el artículo me parece que tiene un problema serio porque la parte que sigue, donde dice: “y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora”. Está restringiendo de manera excesiva esta circunstancia, porque de acuerdo con la interpretación que hicimos del artículo 3, cuando viene en su fracción XXI la definición de periodista, llegamos a la conclusión de que era no solamente aquella persona que se dedicaba de manera permanente a esta labor, sino, incluso, cualquier otra persona física o moral, como lo señala el propio artículo 3, dando esa amplitud para que no fuera tan estricta la definición.

Sin embargo, me parece que, aun tomando esa definición amplia, tendría que acreditarse el carácter de periodista de la persona que requiere el acceso a un evento de esta naturaleza, porque –insisto– de otra manera solamente quedaría el requisito de mostrar una identificación oficial y ya no de acreditar que sea un periodista, es excesivo, además, que labore para un medio de comunicación, eso me parece totalmente fuera de contexto, porque incluso un periodista puede no laborar para un medio de comunicación social, como se señala en este párrafo.

Por tanto, creo que hay una invalidez, pero creo que si se deja como se propone se va a generar un efecto contrario que es

una total apertura a cualquier persona, simplemente con el requisito de mostrar una identificación oficial y sin tener la certeza o al menos algún documento, que lo acredite como periodista dentro de los términos amplios que nosotros interpretamos en el artículo 3, fracción XII.

Por ese motivo, me parece que es razonable exigir algún tipo de acreditamiento, no de que se labora para un medio de comunicación social, pero que entra en la descripción de periodista o que realiza esa función y, en esa medida, creo que lo razonable sería que se pudiera exigir para darle acceso a estos eventos una acreditación como periodista, no que labore en un medio de comunicación social, simplemente que tiene esa labor o que desarrolle esas funciones porque, —insisto— de lo contrario, se generaría que con mostrar cualquier identificación oficial, cualquier persona, va a tener el acceso a estos eventos y va a ser considerado como periodista sin haberlo acreditado de ningún modo.

Por tanto, me parece que este precepto debe volver a legislarse, o sea, creo que es razonable el poner el requisito del acreditamiento, pero —insisto— del carácter o de la labor o de la actividad de periodista, y con una identificación oficial, esto se hace totalmente genérico sin necesidad de referirlo a esa labor.

Por tanto, me parece que lo más conveniente —desde mi punto de vista— sería invalidar todo este segundo párrafo para generar que pudiera haber una nueva redacción o una nueva formulación de este requisito, que —insisto— me parece razonable en la medida de que se acredite el carácter de periodista para acceder a uno de estos eventos.

Así que estaría con el sentido que propone el proyecto, pero – para mí– la invalidez tendría que abarcarlo todo para obligar a una nueva reformulación de este requisito. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo. Continúa a su consideración señores Ministros. Si no hay más observaciones. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente. Para ratificar que también voy en contra de este apartado, por las razones que ya había señalado. En mi opinión, recordar únicamente el objeto de la ley que emitió la Legislatura de Quintana Roo es establecer un mecanismo de protección, en este caso, para los periodistas no encuentro ninguna vulneración al orden constitucional ni convencional porque solicite que en ciertos eventos se les podrá, en su caso, solicitar una identificación y de qué medio vienen.

Como lo ha dicho el Ministro Medina Mora, pues es un uso, además, el que tengan acceso a lugares específicos en este tipo de eventos de manera gratuita o no; pero me parece que está en este contexto, máxime que –como se ha señalado aquí– el precepto empieza señalando el principio de que no puede negarse el acceso, en ningún caso, a este tipo de eventos.

En esa tesitura, –insisto– creo que aquí hay una libertad configurativa de la entidad federativa de que se trata, y no encuentro cuál es el precepto constitucional ni convencional violado, máxime que se nos señala qué es una restricción, una restricción que no supera el test de legalidad o de orden público, menos aún —y lo digo con mucho respeto— para el proyecto

estar de acuerdo en que esta sea una restricción en este punto.
Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro.
Señora Ministra Piña por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy a favor del proyecto en este punto. Aun tomando en consideración los puntos relevantes que expuso la Ministra Luna y que, en cierta medida, comparto. Lo cierto es que, si consideramos que no era inválido de una interpretación armónica, y esa interpretación armónica fue fijada por este Tribunal Pleno —que en ese punto voté en contra—; sin embargo, la interpretación armónica nos llevaba a establecer que “Periodista: –será– Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente con o sin remuneración”. Supuesto previsto en el primer enunciado, o bien que, se trate de una persona física que cumpla con cualquiera de las características referidas en el segundo enunciado. Esto es lo que el Pleno ya estableció como periodista.

Ahora, si tomamos en cuenta el segundo enunciado que dice: “consiste en recabar, almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen”; entonces, esto no necesariamente debe tener una acreditación como que labora en un medio de comunicación social.

Esta definición de “periodista” como fue fijada por el Tribunal Pleno en su interpretación, considero que no necesariamente tendrían que requerir una acreditación de laborar en un medio

de comunicación social. Y, por lo tanto, comparto el sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera referirme al planteamiento que hizo el señor Ministro Pardo, desde luego, sigo creyendo que se presenta —al igual que lo ha hecho— una violación, porque el legislador de Quintana Roo quiso establecer un modelo específico es: sólo es periodista aquél que trabaja para un medio de comunicación social, es lo que está implicando este precepto. E insisto en la tesis que sostuve el martes pasado, —y hoy también— en el sentido de que es periodista el que realiza una función de periodista, parece una cuestión tautológica, simplemente estoy dando vueltas sobre el asunto, pero creo que no lo es.

Las personas, hoy en día, tienen muchísimas posibilidades entonces decir: sólo es periodista el que labora para un medio de comunicación social, me parece que restringe considerablemente las posibilidades.

La persona que abre su blog ¿tiene que acreditarse que él trabaja para su blog? ¿Él se autoexpide una credencial? ¿Se presenta con su credencial? Dice: yo soy mi propio periodista, yo soy mi propio bloguero; es decir, ahí me parece que entramos en una condición compleja para definir.

Entonces, en ese punto, creo que —lo decía ahora la Ministra Piña— establecer una relación prácticamente causal u orgánica entre el periodista y el medio de comunicación social, me parece

que esto es muy disruptivo; pero lo que plantea el Ministro Pardo es interesante en el sentido de, si anulamos en su totalidad el tercer párrafo o simplemente anulamos —que es lo que viene proponiéndonos el Ministro ponente— hasta, colocaríamos un punto después de “periodista” porque, efectivamente, creo que este tipo de restricciones, primero, sólo podrían estar en ley, es una restricción, es una acomodación, es una modalización —como lo queramos llamar — de un derecho fundamental.

Por otra parte, creo que los requisitos tendrían que ser previos, tendrían que ser objetivos y tendrían que permitir —como se estuvo diciendo en las sesiones anteriores— un análisis por parte de este o cualquier otro tribunal que ejerza funciones de control de regularidad constitucional. Consecuentemente, me parece que es una cuestión seria a plantear.

Ahora, queda también el tema de a quiénes sí y a quienes no se les va a acreditar. Creo que, en principio, todo el mundo tiene la posibilidad de participar, y que aquello que vaya a ser una condición restrictiva como la que se puso: si hay un tema de seguridad, si hay un tema de sobrecupo, si hay un tema de gratuidad, etcétera; eso me parece que tiene una condición particular, pero éstas son las que el legislador debió haber previsto como formas de limitar esta cuestión, pero no las puso ni tampoco las estamos analizando.

Creo entonces que, ante la disyuntiva de si quitamos todo el párrafo o simplemente nos quedamos hasta la expresión de “periodista”; me parece muy interesante lo que dice el señor Ministro Pardo, sólo que genera un problema; entonces ni siquiera se les pide identificación oficial, ese también sería el otro tipo de problema: la credencial del INE, el pasaporte, en fin,

la licencia, lo que convenga en ese mismo sentido. ¿Usted quién es? Simplemente se toma la condición: “yo soy el que dice esta credencial quién es”, creo que ese es el único elemento —al menos para mí— que quedaría a discutir.

Pero también, me parece que debiera o podría quedar este aspecto; tampoco creo que aquí se va a hacer *causa belli* del asunto, porque debe de tener algún mínimo de concordancia entre la persona y algo que funcione como identificación oficial de la misma. Entiendo el punto, pero también quitarlo por completo, creo que llevaría a una condición, pues donde ya no sólo es quien se asume periodista, sino quien se asume la persona o el individuo o el sujeto que dice que es; eso también me parece que genera una condición compleja.

Por eso es que venía —en su origen, y salvo que escuche alguna otra cosa que me convenza— con el proyecto como está—, porque parece razonable lograr —insisto— la concordancia entre la persona que dice que es y algún documento oficial que nos permita identificarla como tal. Simplemente para tomar posición respecto de esa propuesta, que me parece muy importante. Gracia señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Pérez Dayán por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Expreso mi conformidad con el sentido del proyecto y todas sus consideraciones, también considero —entonces— que esto debe llevar a la invalidez de la porción específica del segundo párrafo del artículo 13 que estamos analizando.

Entiendo –con toda claridad– las muy fundadas razones que se han dado para considerar que la invalidez pudiera ser excesiva, en tanto tiene que haber y prevalecer un orden en un tema de prensa, más aún cuando esto está facilitando el ingreso a cualquier acto de interés público, que incluye –como bien aquí se dijo– espectáculos y acontecimientos deportivos; figura que bien podría prestarse a algún tipo de defraudación, sólo a propósito de que argumente ser periodista.

Lo cierto es que la práctica nos ha demostrado, esta Corte, la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, en lo general, aun los espectáculos públicos, siempre tienen una oficina de acreditación; y es que esto obedece –precisamente– a poner orden en cuanto al acceso de todos aquellos que a partir de la información que genere un evento, pretenden emitir una opinión, formar un criterio, establecer algún estudio o cualquiera otra de las figuras a las que –con tino– esta Suprema Corte asoció –bajo la figura de periodista– al analizar el artículo 3, fracción XII, de este propio ordenamiento.

Y es que no podría ser de ninguna otra manera, pues si el efecto extensivo de periodista, que aquí ha quedado muy bien delimitado, que este no sólo necesariamente se vincula con la pertenencia a un medio de comunicación reconocido para tales efectos y, por lo mismo, con la posibilidad de extender una acreditación propia del medio para quien ejerce en su nombre una labor de esta naturaleza, nos lleva a entender que la modalidad incluye a todos aquellos que, aun sin pertenecer a estos, pueden ejercer esta función, y bajo esa perspectiva, si viene en un sentido amplio puedan considerarse periodista.

De manera que la única forma consecuente de poder leer –de manera pragmática– el artículo 3, fracción XII, con el 13, en

cuanto a la acreditación de un medio de comunicación que facilite el ingreso a una persona que no forma parte de ninguno de ellos, sólo sería –uno antes que nada– que acredite, primero, con identificación oficial quién es y siga los trámites que –en todos lados– siempre se establecen para efectos de la acreditación; y los efectos de la acreditación es una cuestión total y absolutamente discrecional de quien organiza un evento, en la medida en que ya le queda claro que a través de una disposición, de carácter normativo, primero tiene –antes que nada– la obligación de permitir el paso a quien cumpla con las condiciones a que se refiere la fracción XII.

El orden y seriedad –en este sentido– equivaldrá a como siempre se hace: llegar al lugar correspondiente del evento que nos ocupa, en donde habrá de registrarse y a partir de su identificación oficial y la expresión de la razón que le ocupa para estar allí, recibirá, por tanto, la acreditación correspondiente.

Y esto no es ajeno, las circunstancias de acreditación de la prensa son de todos los días; malo sería que no la permitieran, pero aquí ya se apuntó, cuando en cada caso se negara, sin una razón justificada legalmente para que una persona, surtiendo la hipótesis de periodista no pudiera entrar, tendría entonces a su alcance los medios de defensa para poder –ya no en ese momento, pero en los que siguen– entrar a donde tuviera que entrar para ejercer –en todo caso– el oficio correspondiente.

De suerte que, creo que dejando la expresión de “identificación oficial”, sumada a la necesaria regulación secundaria que puede ser ya la reglamentación o la que cada una de las dependencias imponga para efectos de la acreditación, siguiendo las prerrogativas de que podrán ingresar todos aquellos que surtan

el supuesto de la fracción XII del artículo 3, queda –por lo menos para mí– colmada la pretensión de dar acceso a quien ejerce este oficio de una manera ordenada, y esto me lleva a entender: que todo aquel que convoca a un evento tiene necesariamente el derecho de poder regular, distribuir y, por lo menos, entender quiénes están solicitando cubrir tal evento.

De ahí que, creo que con este ajuste que se hace mediante la invalidez de una porción del segundo párrafo, sumada a la práctica inveterada de abrir registros para la prensa, se colmaría de modo total la necesidad que aquí plantea la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, balanceando los dos derechos: el del orden interno de quien convoca a un evento y el del interés que concita un determinado evento que permita a quien surte el supuesto de periodista estar en él. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Me pareció muy interesante el planteamiento que hizo el Ministro Pardo en relación a si se debe invalidar todo el segundo párrafo que incluye la identificación oficial y la acreditación del medio, y él alude a un problema que, sin duda, se puede presentar; es decir, no bastaría la identificación oficial porque al no requerir ningún acreditamiento como periodista, entonces, podría haber un abuso, cualquier persona puede llegar con una identificación oficial y entrar a los eventos, hay un problema de seguridad, también se ha dicho aquí, de eventos que pueden –eventualmente– tener un costo, etcétera, o ciertos lugares que son para periodistas, en fin.

Creo que este es un problema real, porque el hecho de que hayamos dicho y sostenido que no se requiere, para ser periodista, trabajar en un medio de comunicación social, tampoco quiere decir que se reste de absoluto contenido al continente periodista, tiene un contenido que ya –de alguna manera– nos acercamos a él al discutir otro de los conceptos de invalidez.

De tal manera que parecería razonable, en principio, decir: anulemos todo porque vamos a generar este problema de que simplemente con la identificación oficial se llegue. Sin embargo, siendo muy sugestiva esta idea, me generan dos preocupaciones: la primera es que si fuera así, si invalidáramos esta parte, tendríamos que invalidarla junto con un mandato al legislador para legislar, porque de otra manera quedaría peor, ya no hay ni identificación oficial ni acreditamiento, eso creo que sería una cuestión todavía más grave.

Me parece que –de cualquier manera– si se invalida solamente esta parte con lo que ya se ha invalidado antes, el Congreso local tendrá que hacer alguna adecuación para darle sentido a su ley; pero la otra cuestión que me preocupa, ya ésta es en términos más prácticos que en términos normativos y que –de alguna manera, la comentaba con el Ministro ponente o él me la comentaba– es la situación de que esto, a lo que parece que tendría es a limitar los accesos a los periodistas independientes. ¿Cómo se va a acreditar un periodista independiente que no tiene un trabajo en un medio de comunicación oficial? ¿Que tiene que acreditarse ante la autoridad del Estado y esta autoridad reconocer que, efectivamente, es periodista? Me parece que bastaría con que

él llegue con su identificación y se ostente como periodista, y en caso de que hubiera abusos claramente identificados de algunos sujetos, me parece que las autoridades tendrían —en su caso— elementos para corregirlos, pero diría al revés, que es casi una situación de autoadscripción —como hemos dicho hablando de otras materias—; llega alguien, se identifica y se ostenta como periodista. Por ello, creo que la solución del proyecto es adecuada, sin negar que también puede tener complicaciones, pero hay ocasiones en que no hay una solución perfecta o idónea. De tal manera que me confirmo con el proyecto, sin negar que esta inquietud del Ministro Pardo es —sin duda—no sólo interesante, sino es una realidad que se pueden presentar estos problemas. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, son muy interesantes las intervenciones que se han dado en relación con el aspecto que me permití destacar.

Creo que, —y esa es mi convicción, desde luego, esto es un tema también de percepciones— si se eliminara todo el segundo párrafo, quedaría solamente el primero del artículo 13, que dice: “El periodista tendrá acceso a todos los actos de interés público”. Entonces, para tener acceso —con base en este artículo— tengo que acreditar que soy periodista, con base en la definición amplia —insisto— que ya se hizo del artículo 6 con una interpretación conforme, en algunos casos. Esa es mi idea, porque pareciera lógico que si alego tener derecho a acceder a un evento porque soy periodista, tengo que acreditar mi carácter

de periodista, y si queda solamente el requisito de mostrar una identificación oficial, pues desde luego que eso no va a acreditar mi carácter de periodista o, en el caso —como se señalaba— de periodistas independientes o de personas que transmiten información a través de blogs, en fin, pues tendrá que diseñarse alguna manera para acreditar que se dedique a esa actividad por esos medios, y —como digo— lo que me parece inaceptable del precepto es que requiera que labore para un medio de comunicación social, que hay una relación laboral con un medio de comunicación social. Por esos motivos, insistiría en mi posición, simplemente votaría con el proyecto, pero en el sentido de invalidar todo el segundo párrafo de este artículo 13. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Algún otro comentario señores Ministros? Quisiera expresar mi opinión antes de darle la voz al señor Ministro ponente.

Al principio venía totalmente de acuerdo con el proyecto, pero creo que es necesario hacer un análisis para plantearle al legislador cuál es el derrotero que tiene que seguir porque, en efecto, —ya lo han dicho varios señores Ministros— el que se pueda acceder libremente cualquier persona, simplemente diciendo soy periodista y tengo aquí mi licencia de manejo, pues es una cuestión que de por sí ya implica una cuestión de inseguridad o de falta de certeza —realmente— de esa labor periodística.

El precepto, —como lo vemos— en el segundo párrafo dice: “En todo caso se podrá solicitar la identificación oficial del periodista”. Ahí hay un adjetivo que es importante, porque no es sólo la identificación oficial de la credencial de elector o cualquier cosa, ya se habla, hasta aquí es donde se mantendría

—según la propuesta— la redacción de este artículo. De tal modo que habría que decir: si bien, —como acaba de decir el señor Ministro Pardo— no una acreditación de una relación laboral con un medio de comunicación, algo que lo acredite como un periodista. Por eso está el adjetivo en la primera parte de este segundo párrafo, que dice: “En todo caso se podrá solicitar la identificación oficial del periodista”. Entonces, si pudiéramos señalarle al legislador que esto es en lo que tiene que hacer énfasis y que respecto de estos —en su caso— podrá expedir los reglamentos correspondientes para que se pueda llevar a cabo todo un método de seguridad. Había quien me comentaba hace un rato, que si viene —por ejemplo— un mandatario extranjero, de cualquier nivel, el acceso a un evento de este tipo requiere ciertos protocolos de seguridad porque —todos los sabemos— las circunstancias de terrorismo y de delincuencia siempre han sido —y más ahora— muy peligrosas, urgentes y, por lo tanto, no me parece descabellado o falta de razonabilidad que se exijan ciertas condiciones para el acceso a un inmueble de estos, a un evento.

De tal modo que si entendemos la primera parte, que subsistiría conforme a la propuesta, que es la identificación oficial del periodista, habría que señalar entonces cuáles son esas condiciones o cuáles son las que razonablemente se puedan decir, no para que le agreguemos al precepto, desde luego, pero para que en nuestra resolución le quedara al legislador la posibilidad, tanto al legislador —propriadamente dicho— como al reglamentario, cuál es la necesidad de cubrir estos requerimientos de certeza y de identidad respecto de un periodista, no necesariamente de una relación laboral con un medio de comunicación, estoy de acuerdo con eso, pero creo que es necesario hacer mayor precisión al respecto y, si así fuera, estaré de acuerdo con el proyecto. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Para fijar mi postura. Estoy de acuerdo con el Ministro Pardo. Creo que, lo que todos consideramos que no debe subsistir es “y la acreditación en cuanto del medio de comunicación social para el cual labora.” Toda vez que esto es lo que –en forma congruente– se estableció que puede haber hasta periodistas independientes pero, lo que él comentó me convence, en este sentido.

El artículo habla de “El periodista”, no es cualquier persona, es “El periodista tendrá acceso a todos los actos de interés público que se desarrollen en el seno de organismos públicos o a los de carácter público”, es el periodista, y con eso le estamos dando el contenido que mencionaba el Ministro Zaldívar.

Ahora, el hecho de que digamos que, en todo caso, se podrá solicitar la identificación, ya es como un parámetro a lo que únicamente se puede restringir, es entrada; si decimos: es el periodista el que puede entrar, tiene entrada libre, sin prohibiciones; entonces, será materia de una reglamentación especial el establecer los controles —precisamente— para los periodistas, pero si dejamos en ley que nada más puede ser identificación oficial, entonces, las posibles reglas podrían ir en contra de lo que establece la ley.

En cambio, en la forma abierta que se deja, tendría que verse cómo se puede acreditar la calidad de periodista para llevar el control del contenido, sin indicarle cómo lo tiene que hacer o no al legislador correspondiente en función de que él es el que tiene que proveer en relación con el periodista.

Entonces, me convenzo de que se tendría que anular el segundo párrafo en su totalidad por las razones que dan en el

proyecto, y que convengo totalmente con ellas, pero sería todo el párrafo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Ya no pensaba intervenir, pero tengo una duda, Estoy de acuerdo con el artículo tal como está, pero me preocupa lo que puede llegar a determinarse por la mayoría en el caso de que se declarara la inconstitucionalidad de todo el párrafo segundo, pues queda peor, porque entonces queda que puede entrar cualquiera a donde sea y como quiera, si queda una parte es: “En todo caso se podrá solicitar la identificación oficial del periodista”, no dice “de periodista”, “del periodista”, o sea, es cualquier identificación, no es identificación “de periodista”, es “del periodista” como persona con cualquier identificación.

Pero, me preocupa otra cosa que queda afuera “la acreditación”. Vimos en Internet, no hay organismo nacional o internacional que tenga un evento público donde no vengan las reglas para acreditar a la prensa, no digo que, —en un momento dado— si ustedes quieren quitarle lo “del medio de comunicación social para el cual labora.” Pero la acreditación, en todos lados, porque es un problema de seguridad, la acreditación es necesaria. Y vean, por favor, organismos nacionales, internacionales, internos, y todo mundo tiene reglas de acreditación, porque es seguridad. ¿O vamos a decir nosotros: “que entre el que quiera, que se identifique siendo periodista”? Cuando es un periodista especialista en deportes y resulta que es un acto político, o es un especialista en revistas de animales y va a un acto social.

Pero otra de las cosas es: en eventos deportivos hay un acreditamiento porque se tiene que pagar un costo para la entrada, porque hay una prensa acreditada, precisamente en la materia, y porque el pago de derechos que hacen quienes organizan el evento, precisamente les permite que quienes vayan a cubrirlo estén acreditados.

Entonces, lo único que digo: piénsenlo, cuando menos que sea el quitarle “del medio de comunicación social para el labora”, pero la acreditación es necesaria. Cuántos eventos artísticos de muchas personas, ¿qué hacen en un evento privado? Venden sus derechos a determinados medios de comunicación, los venden y únicamente le dan publicidad a quien ellos consideran, y es un evento privado, o es un evento deportivo en el que se están pagando derechos de televisión, donde hay que pagar un boleto para entrar, o donde es un espectáculo; pero –digo– nada más en Internet vean, cualquier organización nacional, extranjera, de cualquier tipo, tiene reglas de acreditación.

Lo que me preocupa es la acreditación, no necesariamente que sea de un medio de comunicación, porque la situación del periodismo ha quedado muy ampliamente determinada, –lo cual es correcto y ya lo analizamos en los otros asuntos– pero la acreditación es por varias situaciones: por cuestión de seguridad, de cupo, de especialidad, de tipo de evento; y, además, esto no es violatorio ni de la Constitución –porque no hay ninguna situación que diga que lo prohíbe o que no se permite– ni de los tratados internacionales porque –incluso– en el artículo 19, –que se considera vulnerado del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– se dice: “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.”

Pues aquí la ley las está fijando y, además, a seguridad, el respeto a los derechos de las personas, a la reputación de los demás, a la protección de seguridad nacional, al orden público, a la salud y a la moral pública; y en el artículo 13 –de las libertades,– igual, establece una serie de restricciones. Entonces, no hay ninguna violación a estos derechos, simplemente la acreditación, en acto público o privado, creo que es indispensable, y veamos que esto es para cualquier acto público o privado, por cuestiones específicas de seguridad, – repito– de cupo, de especialidad, de pago, y de muchas otras cosas. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. De nueva cuenta se ha puesto de manifiesto la importancia de los temas que estamos discutiendo, por lo que representan para el ejercicio de la profesión del periodismo.

Me parece que se han planteado cuestiones que, inclusive, fueron motivo originalmente de dudas –de mi parte y con mi equipo– de cómo deberíamos resolverlas, porque –vuelvo a repetirlo– son temas inéditos que estamos por primera vez resolviendo, y ahora el tema se ha centrado –ya están las posiciones muy claras– en si se debe invalidar el segundo párrafo integralmente o nada más lo que se refiere a la exigencia de la acreditación del medio para el cual puedan

trabajar; consecuentemente, me voy a centrar en eso para tratar de ver si pudiéramos votar el asunto.

Recordemos que está inmerso en una ley que tiene un objetivo específico pero, independientemente de eso, el artículo establece una regla general al recalcar que los periodistas, en determinados actos —no puede ser en todos—, tienen el derecho a ser aceptados para que hagan su labor periodística.

Por supuesto, en todos los casos hay restricciones. Convengo con la Ministra Luna Ramos de que la primera parte es muy importante y voy a decir por qué, y creo que en el proyecto —por lo menos— intentamos dar una respuesta acudiendo a fuente internacional, dado que no encontramos puntualmente nada en nuestro orden jurídico nacional.

El tema es que, efectivamente, pueden presentarse —inclusive— circunstancias emergentes que pueden hacer necesario que las personas, para acudir y poder estar presentes en eventos de esta naturaleza, se tengan que identificar —esto es en general—, esto también puede ser válido para los periodistas en ciertas circunstancias; y el proyecto trató de dar una respuesta a la duda expresada por el señor Ministro Presidente, a partir de la foja 83 —concretamente—, si ustedes recuerdan, en este considerando, al entrar a las restricciones posibles, se acude a lo que este Pleno ha resuelto de cuándo puede ser válida una restricción, y a partir de la página 83 —y leo porque son cuatro o cinco párrafos, pero me parecen fundamentales—. Dice el proyecto: “Si bien este Tribunal reconoce que será válido el empleo de los mecanismos de acreditación para periodistas, cuando esto les otorga mayor seguridad y acceso a su actividad, es necesario que para su otorgamiento exista la debida regulación que no pueda dar lugar a ejercicios

discriminatorios en los que una autoridad pueda arbitrariamente determinar quién puede cubrir o no una determinada noticia o evento de carácter público”. Y aquí recojo lo que mencionaba el Ministro Cossío: debe entenderse que esta regulación debe estar en ley. Y no hay en esta ley absolutamente ninguna relación con esto.

El proyecto sigue diciendo: “La disposición impugnada, tiene este vicio de inconstitucionalidad, pues en ningún momento, ni en otra parte de la ley, se prevé algún tipo de procedimiento o forma en que se podrá determinar y por quién la acreditación de un periodista, lo que genera incertidumbre respecto a las características que quien tenga esta actividad debe de cumplir para ser acreditado.

Al respecto, —y aquí viene lo importante— resulta ilustrativo acudir a la Declaración Conjunta sobre la Regulación de Medios, emitida el dieciocho de diciembre de dos mil trece, por el Relator Especial sobre la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, el Representante sobre la Libertad de Prensa de la OSCE y el Relator Especial sobre la Libertad de Expresión de la OEA —Organización de Estados Americanos—, documento que si bien no resulta vinculante para esta Suprema Corte, si es orientador en cuanto” a lo que estamos tratando. Cito textualmente la parte correspondiente, estoy en la foja 84 del proyecto.

“Sobre las restricciones a los periodistas.

A los periodistas no se les debe exigir licencia o estar registrados. No deben existir restricciones legales en relación con quiénes pueden ejercer el periodismo. Los esquemas de acreditación a periodistas sólo son apropiados si son necesarios

para proveerles de acceso privilegiado a algunos lugares y/o eventos; dichos esquemas deben ser supervisados por órganos independientes y las decisiones sobre la acreditación deben tomarse siguiendo un proceso justo y transparente, basado en criterios claros y no discriminatorios, publicados con anterioridad. La acreditación nunca debe ser objeto de suspensión solamente con base en el contenido de las informaciones de un periodista”.

Y esta misma postura, ha sido manifestada por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Voy a sostener el proyecto en sus términos, por lo siguiente: me parece que el vincular no sólo la acreditación cuando sea y resulte necesario, además, que se acredite que se trabaja para un medio, es inconstitucional por la segunda parte –no la primera–, y como bien decía la Ministra Luna, puede haber muchas circunstancias, inclusive, impredecibles en que se haga necesario que nos acreditemos con un documento oficial, en este caso, –en mi opinión– conforme a lo que hemos resuelto, bastaría con que una persona que esté en esas condiciones diga: soy periodista y aquí está mi identificación oficial para que se le registre, y se le permita el acceso, si es que no, previamente, por el tipo de acto, por las condiciones en que se vaya a desarrollar el evento, sea necesaria una acreditación previa porque, efectivamente, –como también lo decía la Ministra Luna Ramos– esto no es infrecuente, pero es una restricción justificada por razones de seguridad, por razones de conveniencia, inclusive, hasta por razones de beneficio –digamos– para quienes –eventualmente– puedan estar cubriendo el evento como periodistas.

Consecuentemente, señor Ministro Presidente, señoras Ministras y señores Ministros, sostendré el proyecto en los términos en que está planteado y, por supuesto, me sujetaré a la votación que aquí se tome. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguna otra observación? Pasamos entonces a tomar la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del sentido del proyecto, pero por la invalidez del segundo párrafo del artículo 13 de la ley impugnada, en su totalidad.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En el mismo sentido que el Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra en este punto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de

ocho votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en declarar la invalidez de la porción normativa que indica: “y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora”, del párrafo segundo del artículo 13 impugnado; en la inteligencia de que el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anuncia voto concurrente, y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Piña Hernández, se pronuncian –incluso– por la invalidez de todo el párrafo segundo de ese numeral; con voto en contra de los señores Ministros Luna Ramos, Medina Mora y Laynez Potisek.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. **CON ESTA VOTACIÓN QUEDA APROBADA ESTA PARTE DEL PROYECTO.**

Y continuamos con la siguiente propuesta.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con mucho gusto señor Ministro Presidente, gracias. En el considerando décimo se analiza el quinto concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el cual impugna la constitucionalidad del artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, al considerar que el artículo es contrario a los artículos 1º, 14, y 16 de la Constitución Federal, por ser violatorio de los derechos a la seguridad personal y jurídica de las personas que hacen uso de la libertad de expresión o protegen derechos humanos.

En la propuesta se señala que, si bien en el ordenamiento no se prevé –de manera expresa– como requisito para separarse de las medidas de protección –que es a lo que se refiere este punto– la ratificación por parte del beneficiario, lo cierto es que la ley no genera de inmediato la terminación de aquellas, sino

que, para que esto se dé, se requiere de un análisis previo por parte de las autoridades encargadas de su otorgamiento.

Así, en el caso de las medidas preventivas, de protección y sociales, establecidas en la ley, se advierte que todo lo relacionado con su implementación y evaluación será analizado de común acuerdo con los beneficiarios.

Asimismo, en la propia ley se establece que su suspensión o modificación se determinará por la Junta de Gobierno, previo estudio de evaluación de riesgo que realizará el Secretario Ejecutivo.

Por su parte, respecto a las medidas urgentes de protección, se advierte que a éstas se les debe dar seguimiento periódico por parte de la Secretaría Ejecutiva, la que, en su caso, recomendará su continuidad, adecuación o conclusión.

Por lo anterior, el proyecto considera que el artículo 45 impugnado no genera una situación de indefensión del beneficiario de una medida al no solicitársele la ratificación del escrito en que él mencione o plantee su separación, pues – como acabo de señalar– esto deberá seguir un procedimiento para que surta sus efectos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración señores Ministros. ¿No hay observación alguna? Entonces, pregunto ¿en votación económica se aprueba este considerando? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA, EN CONSECUENCIA, APROBADO EL CONSIDERANDO DÉCIMO, CON LA PROPUESTA DE VALIDEZ DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY IMPUGNADA.

Continuamos señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. En el considerando décimo primero se aborda el tema de los efectos.

Antes de exponer lo relativo, concretamente, quisiera informarles que existe un error en el primer párrafo de este considerando, ya que en este se indica: “considerando sexto y décimo”, cuando debiera ser: considerando sexto y noveno; por favor, para que el señor secretario tome en cuenta esto, lo ajustaremos en el engrose, por supuesto.

Habiendo precisado lo anterior, en este considerando que obra a fojas 94 a 97 del proyecto, se plantea, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, que lo resuelto en la presente ejecutoría, impacta en el contenido del tercer párrafo del artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, por lo que se propone decretar su invalidez.

Las razones son: dado que se considera que en el contenido del párrafo tercero del artículo 5 de la ley impugnada, resulta evidente que el legislador no reconoció todas las limitaciones que podían existir sobre el derecho a la libertad de expresión, pues indicó que sobre el mismo no cabía más limitación que el respeto a los derechos de terceros.

Aquí es evidente, –así lo considero– que puede haber distintos puntos de vista; sin embargo, el considerando que hemos reconocido que se deben respetar tanto las restricciones

constitucionales como otras que pueda haber en los convenios internacionales, se está poniendo a consideración del Pleno esta invalidez por extensión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Antes de poner a su consideración, nada más quisiera hacer una aclaración. Si bien, –como lo hemos señalado muchas veces– en cualquier momento se pueden hacer los votos que se consideren necesarios aun cuando no se anuncien.

Sólo quisiera –para claridad– señalar que voy a hacer una salvedad respecto del considerando anterior, en relación con lo que se señala al principio de la página 78, en que se dice que “la libertad de expresión constituye un derecho preferente”. Para mí, los derechos, es muy difícil establecer una prelación entre preferencia de derechos, sino considerándolos todos en igualdad. Nada más haré una pequeña observación al respecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están a su consideración los efectos señores Ministros. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo que está variando un poco la argumentación de acuerdo a lo que ya habíamos comentado con anterioridad en relación con el primer artículo, en el que se dijo que no estaban las bases que se daban en la Constitución, y esa es la misma razón que va a perdurar en este artículo 5 ¿verdad?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Fundamentalmente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Está bien, siendo así, estaré de acuerdo señor Ministro Presidente, porque las razones que se daban en el proyecto eran diferentes. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Me apartaría de esta propuesta de efectos extensivos, porque me parece que, en el artículo donde analizamos la posibilidad de que hubiera alguna definición, se estableció ahí claramente cuál era la causa de la invalidez, pero me parece que la que se propone ahora respecto del artículo 5 no deriva de la invalidez que se declaró en relación con el previo, donde venía la definición de libertad o de derecho a la libre expresión. Por ese motivo, me apartaría de estos efectos extensivos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo. ¿Alguna otra observación señores Ministros?

También me aparto de esta extensión porque no considero que sea una cuestión de causalidad entre uno y otro. ¿No hay más observaciones? Señor Ministro Franco ¿alguna observación?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: No señor Ministro Presidente, creo que en aras de poder resolver el asunto, ya no intervendría, mantendré el proyecto. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tomemos votación entonces, respecto de la propuesta de efectos de esta resolución.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En esta parte, con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra en este punto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: En contra de la extensión del artículo 5.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de siete votos a favor de la propuesta de la declaratoria de invalidez, en vía de consecuencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Si me permite, nada más faltaría, –porque votamos este planteamiento– simplemente que al final el proyecto propone — como efecto para los artículos que hemos invalidado— que se surtan a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia al Congreso, como se ha hecho en los demás asuntos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así es. ¿Están de acuerdo con eso señoras Ministras, señores Ministros? ¿No hay inconveniente al respecto? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**
APROBADO.

El efecto de invalidez obtuvo siete votos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Se elimina.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Se elimina del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto, no existe entonces. Le preguntaba a la Secretaría: si sólo fueron siete votos, no se alcanza la invalidez suficiente de ese artículo.

EN CONSECUENCIA, CON LOS EFECTOS VOTADOS POR LA MAYORÍA NECESARIA, QUEDA RESUELTA ESTA PARTE DEL PROYECTO, Y CON EL AGREGADO O ACLARACIÓN QUE HIZO EL SEÑOR MINISTRO FRANCO RESPECTO DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS EFECTOS.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Faltarían los puntos resolutiveos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por supuesto, que lea, por favor, los resolutivos la Secretaría.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

“PRIMERO. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN XII, –AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN, EN VIRTUD DE LA CUAL, DENTRO DEL CONCEPTO DE PERIODISTA, SE UBICAN, INCLUSO, LAS PERSONAS QUE SATISFAGAN CUALQUIERA DE LAS MODALIDADES PREVISTAS EL ALGUNO DE LOS ENUNCIADOS NORMATIVOS CONTEMPLADOS EN ESTA FRACCIÓN, QUE SOLICITEN CUALQUIERA DE LOS MECANISMO DE PROTECCIÓN QUE ESTABLECE EL ORDENAMIENTO RESPECTIVO–, Y 45 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL CATORCE DE AGOSTO DE DOS MIL QUINCE, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LOS CONSIDERANDOS SÉPTIMO Y DÉCIMO DE LA PRESENTE SENTENCIA.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN VI, 6, FRACCIÓN IX, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA “UN ALTO”, Y 13, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA ‘Y LA ACREDITACIÓN DEL MEDIO DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL CUAL LABORA’, DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL CATORCE DE AGOSTO DE DOS MIL QUINCE, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LOS CONSIDERANDOS SEXTO, OCTAVO Y NOVENO DE ESTA RESOLUCIÓN; DECLARACIONES DE INVALIDEZ QUE SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTE FALLO AL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL

DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración. ¿Están de acuerdo con los resolutivos? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA ENTONCES RESUELTA CON ESTAS VOTACIONES Y ESTAS CONSIDERACIONES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2015.

Vamos a tomar un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Continuamos con el orden del día señor secretario, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTRADICCIÓN DE TESIS 37/2016. SUSCITADA ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL CORRESPONDIENTE AL DÉCIMO CIRCUITO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. SÍ EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS A QUE ESTE EXPEDIENTE 37/2016 SE REFIERE.

SEGUNDO. DEBE PREVALECER, CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA, EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTE TRIBUNAL PLENO, EN LOS TÉRMINOS DE LA TESIS REDACTADA EN EL ÚLTIMO APARTADO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

TERCERO. DESE PUBLICIDAD A LA TESIS DE JURISPRUDENCIA QUE SE SUSTENTA EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 220 DE LA LEY DE AMPARO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración señoras Ministras, señores Ministros, los primeros cuatro apartados de esta propuesta. El I relativo a los antecedentes, el II a la narrativa del trámite, el III a la competencia de este Tribunal y el IV a la legitimación. Si no hay

observaciones, ¿en votación económica se aprueba?
(VOTACIÓN FAVORABLE).

QUEDAN APROBADOS LOS CUATRO PRIMEROS APARTADOS.

El apartado V, relativo a la existencia de la contradicción, le doy la palabra al señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Ya no lo hice para no interrumpir la votación, pero estoy en contra del tema de competencia, como en la mayor parte de estos asuntos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tome nota la Secretaría.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: El presente asunto, en cuanto a parte del fondo, deriva de la denuncia de contradicción de tesis formulada por los integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, con motivo de la resolución del recurso de queja 81/2015. Dicho medio de defensa fue interpuesto en contra de una interlocutoria que resolvió el incidente sobre exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva del acto reclamado concedida en un juicio de amparo indirecto.

El órgano colegiado determinó que el recurso de queja debía declararse sin materia, ya que la suspensión definitiva dejó de surtir efectos cuando la sentencia del juicio de amparo principal causó ejecutoria, pues existía una imposibilidad técnica para requerir a la autoridad el cumplimiento de esa suspensión. Este

Tribunal resolvió en el mismo sentido diversos recursos de queja.

Por el contrario, el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito resolvió el recurso de queja 99/2014, en el cual sustentó el criterio contenido en la tesis aislada de rubro: “RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO G), DE LA LEY DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE RECAYÓ AL INCIDENTE PROMOVIDO POR INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA A PESAR DE QUE CAUSE EJECUTORIA LA SENTENCIA EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL”.

La consulta que ahora se somete a su consideración, después de reconocer la competencia del Pleno y la legitimación de los magistrados denunciadores, considera que existe el diferendo de criterios respectivo, y propone frasear el punto de contradicción de tesis bajo la siguiente interrogante: ¿Debe declararse sin materia el recurso de queja interpuesto en contra de la interlocutoria que resuelve el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva del acto reclamado otorgada en un juicio de amparo, cuando la sentencia de este último causa ejecutoria?

Al respecto, el proyecto propone que debe prevalecer el criterio relativo a que, de la interpretación sistemática de los artículos 206 a 209 de la Ley de Amparo, se sigue que el recurso de queja en contra de la resolución del incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado en amparo indirecto, no debe declararse sin materia cuando la sentencia dictada en el juicio constitucional cause ejecutoria.

Ello es así, pues la materia de dicho medio de defensa consiste en analizar la legalidad de la resolución emitida en el referido incidente, lo cual implica determinar, en primer lugar, si la suspensión se cumplía en sus términos; y en segundo lugar, si la autoridad responsable estuvo en aptitud de rectificar los errores en que incurrió, por exceso o por defecto y, de ser el caso, confirmar las medidas de apremio decretadas para hacer cumplir la suspensión o el apercibimiento, consistente en denunciar a la autoridad responsable ante el ministerio público de la Federación por el delito que establece la fracción III del artículo 262 de la Ley de Amparo.

Conclusión que se robustece con el hecho de que, aun cuando la resolución del recurso de queja no prejuzga directamente sobre la responsabilidad penal de la autoridad contumaz, constituye un presupuesto para que el ministerio público federal esté en aptitud de integrar la averiguación previa correspondiente, máxime que es el órgano de amparo el que dicta y, por lo mismo, conoce los alcances y efectos de la medida suspensiva concedida. Esta sería la presentación, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración señores Ministros. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. En la sesión de ocho de diciembre de dos mil nueve, se resolvió por este Tribunal Pleno, la contradicción de tesis 16/2007, con el rubro. “VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA LA DENUNCIA RELATIVA O, EN SU CASO, LA QUEJA INTERPUESTA CONTRA LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA EN ESA DENUNCIA, AL RESOLVERSE EL JUICIO DE AMPARO”.

Esta tesis emanó de la Ley de Amparo abrogada y, aunque en este tema de quejas y de suspensión, –etcétera–; la Ley de Amparo vigente tiene cambios importantes con la Ley de Amparo anterior, me parece que –sustancialmente– los criterios y las razones que se dieron en aquel entonces siguen siendo vigentes con el régimen actual; de tal suerte que estoy a favor del proyecto, del sentido de la tesis y de sus argumentaciones. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Como bien lo ha señalado el señor Ministro Zaldívar, hay criterios anteriores en este aspecto, pero conforme a la ley anterior. El señor Ministro ponente está proponiéndonos... ¿ya estamos en el fondo o sólo estamos en la determinación de la contradicción?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En teoría, nada más en la precisión de la existencia de la contradicción.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Porque si estamos en la existencia, estoy de acuerdo y reservo mis argumentos para el fondo.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Ofrezco una disculpa, me adelanté.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Entonces, me reservo para una vez que se haya hecho la votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En relación con la existencia de la contradicción, que es el considerando V ¿alguna observación adicional? ¿Lo votamos en económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA LA EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.

Y ahora sí, señor Ministro ponente, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Creo que la presentación anterior la consideraría ya dada. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Ahora está a su consideración, y tomamos en cuenta cualquier observación que se haga en cualquier momento, respecto de la acción de inconstitucionalidad. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Ahora sí, en el fondo del asunto. Como se ha mencionado, en las tesis que se han emitido por este Pleno, en relación con qué sucede con el incidente, antes se decía: con la definición, de si la denuncia de violación a la suspensión estaba o no resuelta, debía declararse sin materia si ya se había concluido el juicio.

Ahora, la nueva Ley de Amparo establece una mecánica un poco distinta. Las tesis que se habían dado –desde entonces– de la Séptima Época, eran en el sentido: “QUEJA SOBRE EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. QUEDA SIN MATERIA SI EL JUICIO DE GARANTÍAS SE FALLA EN LO PRINCIPAL”.

Luego, en el año dos mil, ya en la integración de esta nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se emitió: “QUEJA RELATIVA AL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL REFERIDO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL ES RESUELTO”.

Sin embargo, en el año de dos mil siete, se cambió el criterio por este Pleno en la contradicción de tesis 16/2007, en la que se dijo: “VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA LA DENUNCIA RELATIVA O, EN SU CASO, LA QUEJA INTERPUESTA CONTRA LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA EN ESA DENUNCIA, AL RESOLVERSE EL JUICIO DE AMPARO”. Y en esa ocasión voté en contra.

Sin embargo, el día de hoy se vuelve a presentar una situación similar, ya bajo la vigencia de la nueva Ley de Amparo, aquí — como bien lo ha manifestado el señor Ministro ponente— dos de los tribunales colegiados, que están dentro de la contienda, establecieron que debería declararse sin materia, y alguno de ellos da —incluso— razones muy valederas, diciendo que no desconoce los criterios de este Pleno, sino que hace una interpretación de lo que realmente está sucediendo con la nueva regulación, que ahora se establece en la nueva Ley de Amparo.

Y otro tribunal colegiado, habiendo resuelto el asunto en el fondo, determinó que no debía declararse sin materia porque — de alguna manera— dice que el esclarecimiento de si existió o no violación a la suspensión provisional, definitiva o de plano, corresponde al juez federal, sin que pueda dejarse en manos de diversa autoridad fijar los alcances y efectos de la materia, aun cuando la consecuencia directa, si se cumplió con la suspensión, no es la denuncia inmediata ante el agente del

ministerio público, existe la posibilidad de que se lleguen a actualizar algunos delitos contra la administración de justicia.

Las razones por las cuales —respetuosamente— no coincido con el proyecto, —de alguna manera— tienen que ver con lo que anteriormente había manifestado, y otras que se relacionan con la nueva Ley de Amparo y en la nueva regulación que se establece en este sentido.

En primer lugar, señalando que la vigencia de la suspensión, pues es única y exclusivamente hasta que se dicta la sentencia ejecutoriada correspondiente. En ese momento la suspensión provisional, definitiva o de plano dejan de tener vigencia alguna.

¿Cuál es el objeto de la suspensión en el juicio de amparo? Es precisamente que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan para preservar la materia del amparo, y en el momento en que se llegara a tener una decisión estimatoria, el cumplimiento de la sentencia resulte menos complicado, porque el acto reclamado no se ejecutó.

Entonces, esa es la razón, tanto el artículo 130 de la actual Ley de Amparo, el 206 y el 154, nos establecen —incluso— como límite para poder promover este incidente de suspensión y el recurso correspondiente a su cumplimiento, exclusivamente hasta antes de que se haya emitido sentencia ejecutoriada, y ahí las disposiciones son expresas.

Pero decíamos, también hay otra situación muy importante en cuanto a la nueva regulación en la nueva Ley de Amparo. Tenemos un capítulo ex profeso, el capítulo V “del Incidente por Exceso o Defecto en el Cumplimiento de la Suspensión”. Este exceso de defecto incluye, desde luego, la violación a la

suspensión; es decir, si se quedaron cortos o no, si se cumplió o no.

Y la idea fundamental es —recuerden ustedes— que en la ley anterior no había una regulación expresa de lo que era la denuncia de violación a la suspensión. Esto se hacía de manera totalmente supletoria a través de un incidente que se presentaba ante el juez de distrito, pero que no tenía una regulación expresa.

Y aquí lo que se nos dice —y recalco en el artículo 206, que es a partir del cual se inicia este capítulo— dice: “Este incidente — el de exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión— podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo”. ¿Por qué? Porque la vida de la suspensión se acaba cuando se dicta la sentencia ejecutoriada.

El artículo 207 nos dice ante quién se debe promover. El artículo 208 nos dice cómo se debe tramitar este incidente, y la idea es que se debe presentar un documento escrito, en el que se presenten copias para todas las partes, se les corre traslado, se fija una fecha de audiencia, se pueden ofrecer pruebas, formular alegatos, y luego viene una resolución, y aquí —esto es lo importante para mí en cuanto a la nueva regulación— el artículo 209 de la nueva Ley de Amparo nos dice lo siguiente: “Si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable no ha cumplido con la suspensión, que lo ha hecho de manera excesiva o defectuosa o que con notoria mala fe o negligencia inexcusable admitió fianza o contrafianza ilusoria o insuficiente, el órgano judicial, en su resolución, la requerirá para que en el término de veinticuatro horas cumpla con la suspensión, que rectifique los errores en que incurrió al

cumplirla o, en su caso, que subsane las deficiencias relativas a las garantías, con el apercibimiento de que se de no hacerlo será denunciada al Ministerio Público de la Federación por el delito que, según el caso, establecen las fracciones III y IV del artículo 262 de esta ley.

¿Qué pasaba en la ley anterior? Una vez que se determinaba que la suspensión había sido violada, se daba vista al Agente del Ministerio Público, y esta resolución, también podía ser recurrida en queja.

Ahora, ¿qué es lo que nos está diciendo este artículo 209? Nos dice: a ver, tienes que analizar –juez de distrito– si se dio o no el incumplimiento, el exceso, el defecto, –todos los supuestos que se nos está manejando– tienes que determinar si se dieron o no; si se dieron, pues decretas que hubo una violación a la suspensión o un incumplimiento, un exceso o un defecto; y entonces, en la resolución –pero fíjense– definitiva, aquí es la resolución del juez de distrito. El juez de distrito lo que va a decir: hay un incumplimiento y te conmino para que en veinticuatro horas subsanes el error que cometiste o arregles el desaguizado que hiciste, entonces tienes veinticuatro horas para hacerlo.

Pero esta resolución también es impugnabile por a quien perjudica, que en este caso sería la autoridad; entonces, la idea es: se declara que hay incumplimiento de la suspensión, te debo de requerir en veinticuatro horas para que arregles y, si no, entonces haré la denuncia al ministerio público; pero esto se hace en la resolución, y esta resolución que se dicte en primera instancia todavía no es firme, puede ser recurrible; entonces, una vez que es recurrible, esto va al tribunal colegiado, que fue lo que pasó en los asuntos que tenemos ahora en la materia de

la contradicción. ¿Y qué puede suceder? Que el tribunal colegiado confirme o revoque o modifique la resolución del juez de distrito.

Si el juez de distrito determinó que había incumplimiento de la suspensión y el tribunal colegiado confirma que ese incumplimiento es correcto, entonces esa resolución ya queda firme por la sentencia que se da en queja por el tribunal colegiado; regresa al juzgado de distrito, y esta decisión, ya firme, lo que el juez de distrito tiene que hacer es requerir a la autoridad, ya con una decisión firme de incumplimiento de la suspensión, para decirle que en veinticuatro subsane lo que tenga que subsanar; si no lo hace, entonces denuncia ante el agente del ministerio público.

¿Qué es lo que sucedió en los asuntos que vienen a la contradicción de criterio? Que todavía se estaba analizando esta situación en el tribunal colegiado, no se había dictado la resolución correspondiente en la queja, y entonces tuvieron noticia de que ya había causado estado la sentencia en el juicio principal. Vemos en el primer juicio: el acto reclamado era el requerimiento de documentos de un contador público que se encarga de establecer ciertos dictámenes financieros; se sobreseyó en el juicio, causó estado, le comunicaron al tribunal colegiado, y el tribunal colegiado dejó sin materia la queja en la que se iba a analizar el cumplimiento de la suspensión; entonces, no dictó resolución.

En el otro caso, se trataba de varias quejas que se estaban dando en cuanto a un amparo que se estaba solicitando por una apertura de una vialidad y que, –al final de cuentas– también se resolvió en el fondo, y la suspensión estaba siendo impugnada en queja y también la declaran sin materia; sin embargo, en el

otro asunto también había un juicio de amparo por una orden de detención, incomunicación y tortura, y entonces se celebró la audiencia constitucional y se dictó una resolución en la que se sobreseía en el juicio por inexistencia de actos; comunican esto al tribunal colegiado, y el tribunal colegiado no declara sin materia, sino que dice que debe de analizarse porque, si hay algún problema de incumplimiento, eventualmente pudiera ser motivo de que la autoridad tuviera responsabilidad penal, en términos del artículo 262 de la Ley de Amparo.

Lo curioso fue que la resolución –incluso– era infundada, entonces, aquí por eso se presenta la divergencia de criterios.

Mi opinión en este sentido es: –desde antes– no me parecía que se tuviera que resolver si ya el juicio de amparo había concluido. Sin embargo, –reconozco– que el criterio mayoritario de la Corte –que no compartí– era en el sentido de que, como podía dar lugar a un problema de responsabilidad penal, se hacía necesario que el incidente de violación a la suspensión se resolviera para esos efectos de que pudieran o no pronunciarse respecto de la responsabilidad; –pensaba– no es esa la finalidad del juicio de amparo, es otra situación; sin embargo, el criterio mayoritario fue: aunque se haya resuelto en el fondo, debe de resolverse el incidente de violación para efectos de responsabilidad.

Sin embargo, –en este caso– la firmeza de la resolución, que sería lo que originaría que, una vez que se declare que, efectivamente, hay incumplimiento de la suspensión por parte del tribunal colegiado de circuito, ya en la queja, es lo que va a originar que al regreso al juzgado de distrito, el juez haga el requerimiento de veinticuatro horas, ya está firme que hubo incumplimiento, ya quedaron en que hubo incumplimiento de la

suspensión; entonces, te requiero para que en veinticuatro horas arregles el desaguizado que cometiste. No lo hace, entonces, te apercibo que si no lo haces en veinticuatro horas, entonces te denunciaré ante el agente del ministerio público por incumplimiento a lo establecido en el artículo 262, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo.

Entonces, ¿qué es necesario? Que exista el requerimiento. Primero, que haya firme la resolución de que hubo incumplimiento de la suspensión; segundo, que se dé el requerimiento para que en veinticuatro horas se cumpla, si no se cumple con el requerimiento, entonces, está en el caso de denunciar. Aquí la idea es, –en un momento dado– se hace ese requerimiento y la autoridad cumple, no tiene por qué hacerse la denuncia ante el agente del ministerio público, depende de eso.

¿Qué quiere esto decir? Que, en un momento dado, no se hace necesario ya resolver la suspensión, no es algo que implique la simple determinación de incumplimiento de la suspensión, no implica necesariamente el que se dé el delito de administración de justicia que establece el artículo 262, porque la propia Ley de Amparo está determinando que, si en veinticuatro horas cumple, no es necesario que te hagan la denuncia; entonces, pregunto: ¿por qué va a ser necesario resolver a fuerza un incidente en el que ya no tiene razón de ser? Porque el fondo del asunto está concluido y la vigencia de la suspensión solamente tiene razón de ser mientras dura el juicio principal y, además, el objeto de la suspensión única y exclusivamente es la preservación de la materia del juicio, no la determinación de responsabilidad de la autoridad, y se me hacía que, desde antes, pero en este caso, todavía la Ley de Amparo ya lo establece de manera más clara, porque está estableciendo el requerimiento por parte del juzgador para que dé cumplimiento a la resolución del tribunal

colegiado, si no da cumplimiento en el plazo y en los términos formulados; sólo entonces hará la denuncia correspondiente.

Por esas razones, creo que el sistema varió, y si antes el criterio era: no había este requerimiento, que ahora se establece en el artículo 209 de la nueva Ley de Amparo, creo que la declaración de sin materia del incidente de suspensión tiene razón de ser porque éste nada más vive mientras vive la sentencia definitiva, y no hay la determinación inminente de que, por el puro incumplimiento, la autoridad tenga que ir necesariamente a un proceso penal. Aquí existe un requerimiento, que fácilmente la puede eximir. Sobre esa base, –respetuosamente– estaría en contra del proyecto que se ha presentado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. El señor Ministro Pérez Dayán pide la palabra, pero si me permite, rapidísimo. Estoy de acuerdo con el proyecto, voté en este asunto, que se resolvió en diciembre de dos mil nueve, a favor. Entiendo que —como dice la señora Ministra— no es el objetivo principal del amparo sancionar a las autoridades o sancionar a alguien, pero son cuestiones paralelas; el hecho de que haya una sanción por una actuación que se dio de la autoridad, no quiere decir que no haya soluciones procesales para lograr el cumplimiento de las resoluciones, que es una cuestión aparte; aquí se trata de ver la responsabilidad de una autoridad por una posible conducta que haya infringido una disposición, una orden judicial y, por lo tanto, creo que, independientemente de ello, porque si no, finalmente, en todos los casos, aun iniciado un procedimiento de responsabilidad, en su caso, si se resuelve el amparo, pues dicen: ya para qué, ya no tiene caso, aunque se haya cometido la conducta. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Este proyecto de contradicción de tesis, –de una manera muy concreta y bien elaborada– llega a una conclusión que no sería la que se alcanzaría al analizar el contenido de la Ley de Amparo anterior. Lo que importa de este asunto es que, a propósito de la nueva regulación de la Ley de Amparo, muy en especial, tratando de mitigar o castigar cualquier conducta que frustre la finalidad de una medida cautelar, como lo es la suspensión, pueda —desde luego— tener un castigo, y en este propósito, siempre es difícil –desde la ley– definir todos los supuestos a los que el juzgador se enfrenta en la mecánica de cada juicio.

Ciertamente, –como ha sido aquí expresado por la señora Ministra Luna– es muy probable que la construcción jurisprudencial —hasta antes de la nueva ley— nos permitió acercarnos, aproximarnos, ya con una certeza bastante razonable, de qué hacer tratándose de la queja por exceso o defecto, o la que derivaba del incidente de violación a la suspensión, pues cada uno de ellos perseguía una finalidad distinta.

La queja, —entonces— por exceso o defecto que se presentaba ante el juez denunciando a la autoridad responsable, sólo buscaba redefinir el contexto exacto en el que el juez había concedido la medida cautelar y, de ser fundada, orientar a la autoridad a efecto de que la observara cómo se dictó y, con ello, mantener viva la materia del amparo.

Evidentemente esto producía que, en caso de que no se cumpliera con ello, o desde el principio una suspensión perfectamente clara no se cumplía, daba la oportunidad que el

quejoso denunciara lo que se denominaba: violación a la suspensión, cuya resolución era motivo de una queja y, en caso de que el tribunal colegiado, en segunda instancia, determinara esta circunstancia, generaba –ahora sí–, el elemento preconstitutivo de una conducta delictiva que daba lugar a una acción penal, en caso de que se considerara pertinente realizarla.

Hoy nos encontramos en un panorama diferente; lo que se promueve cuando hay exceso o defecto en el cumplimiento de una suspensión, no es una queja, sino un incidente, porque así lo ordena la Ley de Amparo. Esta es una primera y gran diferencia en los dos regímenes.

De ahí que, probablemente, todo lo dicho antes respecto del contenido de la Ley de Amparo, que quedó abrogada, pudiera generar dificultades operativas en su traslado hasta la nueva denominación, pues hoy es un incidente a través del cual se denuncia exceso o defecto, y la queja se promueve contra la resolución del juez, en que determine en ese incidente, si hubo o no, en tantas modalidades, exceso o defecto.

Cuando uno analiza —entonces— el contenido completo de la Ley de Amparo armonizando una y otra disposición que, como una línea pueden llevarnos hasta a un resultado, advertiríamos, inicialmente que la queja hoy es un recurso que se promueve en contra de quien resolvió el incidente por exceso o defecto. Así lo dice la ley; la ley no da oportunidad a ninguna otra inferencia, en el caso concreto, el recurso de queja procede, lo dice: “contra las resoluciones que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;” y se reduce a eso, exceso o defecto; queja por

exceso o defecto resuelta en un incidente, resuelto el incidente sobre tal particular, viene una queja.

El juez, en el caso del amparo indirecto, abre el incidente, pronuncia una resolución y en contra de su decisión, sigue una queja; antes era la queja ante el juez porque la autoridad cumplió excesiva o defectuosamente la suspensión. Esto nos lleva, entonces, a revisar la regulación de la Ley de Amparo actual, en cuanto a lo que denomina —particularmente— el incidente de cumplimiento de exceso o defecto, de la propia suspensión.

Para ello, nos ubicamos en el capítulo V, cuyos artículos 206 a 209 son analizados en el proyecto, y se vuelve a denominar “incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión”, nuevamente la hipótesis de exceso o defecto es la que caracteriza la denominación del capítulo, en concordancia con la ya dicho de cuándo procede la queja, queja que procede contra el incidente, en el que se determina si hubo exceso o defecto.

Ya estando en esto, el artículo 206 que refiere —expresamente— el tema del exceso o defecto, dice: “Este incidente podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo”. Esto es, suficientemente connotativo de la voluntad del legislador de que esta figura lo único que pretende, en el caso del exceso o el defecto, es precisar los alcances de la medida cautelar, orientando a la autoridad responsable a que, con motivo del otorgamiento de esta medida cautelar, corrija lo que se haya equivocado, ya sea porque dio de más —exceso—, ya sea porque se dio de menos —defecto—.

Es cierto que más adelante, al regular las hipótesis, el panorama se amplía, pues si consultan ustedes, que dentro del propio capítulo V, del incidente por exceso o defecto, está el artículo 209, advertirán que la gama de posibilidades se abre, ya no sólo hay el tema de un incidente por exceso o defecto, sino adicionalmente para los casos en que con notoria mala fe o negligencia inexcusable, un juez admitió fianza o contrafianza. Me pregunto —aquí— ¿abriré un incidente contra un juez que admitió una fianza ilusoria? ¿Es posible que ante él lo abra y contra su resolución, luego una queja? Aquí hay un problema importante en la determinación de los actos, motivo del incidente. Nos queda claro a todos —creo así— que cuando el juez de distrito entrega una medida cautelar, ésta va dirigida a una autoridad, la autoridad es la que puede incurrir en exceso o defecto; por ello, ante el juez denuncio el “exceso o el defecto”, y él se pronuncia, y en contra de su decisión, tengo una queja que resuelve un superior.

Pero ¿puedo promover un incidente contra una determinación de un juez, presentado ante él, porque admitió una fianza o contrafianza que resulta ilusoria o ridícula? Es que, entonces, aquí el artículo empieza a darnos más dificultades —sigo en el artículo 209— dice: ¿cuál otro caso? El órgano jurisdiccional, en su resolución, requerirá para efecto de tal, que rectifique los errores en que incurrió, etcétera; y más adelante establece la posibilidad de combatirlo cuando no se ha cumplido.

Creo que la tesis que se nos trae a conocimiento, si se reduce al tema de exceso o defecto, se vería influida por la disposición contenida en el último párrafo del artículo 206, cuya finalidad sólo es preservar la materia del amparo y, mediante un pronunciamiento, corregir cualquier error en el que haya

incurrido una autoridad respecto del alcance y efectos de una suspensión.

Sin embargo, —como bien lo quiere atajar el proyecto— si lo que preocupa —en un determinado momento— es la posible responsabilidad penal en la que haya incurrido una autoridad con motivo del incumplimiento de una suspensión, ya no lo asocio a un tema de exceso o defecto; un tema de exceso o defecto puede quedar circunscrito a una mera apreciación de si lo que dijo el juez alcanza para una o para otra cosa, y no por consecuencia de la resolución de esto pueda afirmar que se ha cometido un delito. Estas son las circunstancias que concurren en todo juicio y, con mucha frecuencia, debe corregir el juez frente a las autoridades.

Ahora bien, si a partir de que le ha corregido continúa el desacato, estamos frente al otro supuesto, supuesto que no cesa sólo por el dictado de una sentencia ejecutoriada. Lo único que se debe —por lo menos a mi manera de entender— es distinguir que la queja por exceso o defecto participa de la idea de corrección, que en el juicio de amparo se debe entregar, y que sólo sirve hasta en tanto se dicte la sentencia final; una vez dictada la resolución que pone fin al juicio, el exceso o el defecto ya no interesan; mas cuando se está en la otra hipótesis, que es el incumplimiento a la suspensión, el caso concreto trasciende al dictado de la sentencia, pues es lo que se requeriría para que, en términos del artículo correspondiente, esto es el artículo 262, surta el supuesto de la fracción III.

Este artículo dice: “Se impondrá pena de tres a nueve años de prisión, multa de cincuenta a quinientos días, destitución e inhabilitación de tres a nueve años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, al servidor público que con el

carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión.” Dice la fracción III: “No obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, independientemente de cualquier otro delito en que incurra.”

Una cosa es no obedecer, y sobre esa parte entenderlo como un desacato, y otra cosa es que, en el intento de cumplir una suspensión, pueda haber exceso o defecto; si llegamos al punto en el que el exceso o defecto es el presupuesto para abrir penalmente una acción en contra de un servidor público, entonces, en una muy importante cantidad de juicios de amparo, estaremos en el supuesto de proceder penalmente contra la autoridad responsable.

Muy distinto es el caso del desacato. El desacato participa de ideas diferentes; por tanto, si se trata de la resolución recaída al exceso o defecto, –para mí– culmina con el dictado de la sentencia, pues sólo tenía como finalidad precisar exactamente cómo debe cumplirse la medida cautelar. Si no es ese el caso, sino en lo que estamos es en el desacato a la suspensión, no me queda ninguna duda que –bajo esa perspectiva– el dictado una sentencia, y aunque ésta cause estado, no limita la continuación de ésta.

Por tanto, si la contradicción de tesis, entonces, se reduce al exceso o defecto, estaría en contra, pues este es un aspecto meramente procesal, cuya finalidad es mantener viva a la materia del amparo, y que se cumpla exactamente como lo quiso decir el juez; si estamos en el supuesto de desacato, no derivado de la interpretación que pudo darse por la autoridad responsable del exceso o el defecto, sino de una actitud deliberadamente dictada para no acatar, en ese sentido, creo que debe mantenerse ese incidente, su queja, y aun resuelto el

asunto en el fondo, dar lugar al pronunciamiento necesario, preconstitutivo del ejercicio de una acción penal.

Por ello, –para mí– en todo caso, la resolución pudiera distinguir eso: una cosa es el exceso o defecto, y la otra es el desacato; exceso o defecto tienen un remedio procesal hasta antes de dictar la sentencia; desacato, permanece aun dictada la sentencia que causa estado en un juicio de amparo.

Esto me llevaría –por lo menos– a entender –primariamente– no estar de acuerdo en que el supuesto –aquí contemplado– se deba reducir a exceso o defecto. Si hay desacato, se debe continuar con esto hasta su última consecuencia, el pronunciamiento necesario dará lugar a la denuncia y persecución en materia penal. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Como ustedes ven la hora, nos limita la oportunidad de continuar con esta discusión –que entiendo es interesante e importante–; ya me pidió –por ejemplo– la palabra la señora Ministra Piña y –probablemente– el señor Ministro Franco. Entonces, les propongo que sigamos el próximo lunes para continuar con la discusión de este asunto con toda amplitud.

Levanto la sesión y los convoco a la ordinaria que tendrá lugar el próximo lunes en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS)