



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SESIÓN PÚBLICA NÚM. 71 ORDINARIA

MARTES 28 DE JUNIO DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y tres minutos del martes veintiocho de junio de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, 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 Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número setenta ordinaria, celebrada el lunes veintisiete de junio del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la



Sesión Pública Núm. 71

Martes 28 de junio de 2016

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Nación para el martes veintiocho de junio de dos mil dieciséis:

I. 87/2015

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, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el catorce de agosto de dos mil quince, mediante Decreto 276. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez de la fracción XII del artículo 3 y del artículo 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 la fracción VI del artículo 3; de la fracción IX, del artículo 6, en la porción normativa que indica “un alto”; y, del párrafo segundo del artículo 13, 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*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

quince, de conformidad con lo establecido en los considerandos sexto, octavo y noveno de la presente sentencia. CUARTO. Se declara la invalidez por extensión del párrafo tercero del artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, publicado en el periódico oficial del Estado el catorce de agosto de dos mil quince, de conformidad con lo establecido en el considerando décimo primero de la presente sentencia. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando séptimo, relativo al artículo 3, fracción XII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

Narró que la Comisión actora consideró que la norma viola los artículos 6 y 7 constitucionales, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, alegando que delimita la calidad del periodista por la condición de que la actividad sea ejercida de manera permanente, lo que afecta la libertad de expresión.

El proyecto propone determinar que la definición de periodista del precepto impugnado permite una



Sesión Pública Núm. 71

Martes 28 de junio de 2016

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

interpretación acorde al texto constitucional, esto es, en razón de que no refiere exclusivamente a la permanencia en el ejercicio como una característica para que cualquier sujeto encuadre en el supuesto, sino que sólo es uno de varios aspectos para definir a un periodista.

Señaló que la norma indica que “Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: XII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente con o sin remuneración. Las personas físicas, así como los medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo remunerado o no, 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, y que requiere garantías para ser protegida o protegido ante los riesgos que conlleva su labor profesional”, por lo que el proyecto concluye la interpretación consistente en que, por periodista, no debe entenderse exclusivamente a aquellos que lo hacen de manera permanente, sino también cualquier persona dedicada a este tipo de actividades de cualquier manera. Adelantó que estará atento a las consideraciones expresadas por los señores Ministros.

El señor Ministro Cossío Díaz leyó, de la página sesenta y dos del proyecto, el párrafo que cita “Conforme a



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la definición de periodista determinada por el legislador del Estado de Quintana Roo, es constitucional siempre y cuando se entienda que, el requisito de permanencia, constancia o estabilidad en la actividad, que prevé el primer enunciado del precepto impugnado, no es el único requisito que se debe verificar por la autoridad para efecto de definir quién puede solicitar los mecanismos de protección que prevé la ley sino que se debe atender también a las características delimitadas en el segundo enunciado de este precepto, en el entendido de que basta con que se satisfaga cualquiera de las modalidades previstas en alguno de los enunciados normativos, para que se le pueda considerar como periodista a la persona que solicite cualquiera de los mecanismos de protección que prevé este ordenamiento”.

Al respecto, estimó que la condición de la norma impugnada, al indicar que sea “permanente”, atiende a una esencialidad —que se analizará en otro apartado— que resalta una adscripción del periodista con un medio de comunicación, siendo que en la actualidad se ejerce de diversas maneras: por personas eventuales y *free lance*, entre otros, por lo que dicha condición de permanencia resulta inconstitucional al excluir de la protección a ciertas formas del ejercicio periodístico. Por estas razones, anunció voto por la invalidez de la porción normativa “de manera permanente” del precepto impugnado.

*Sesión Pública Núm. 71**Martes 28 de junio de 2016*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó por la validez de la norma en cuestión y de los apartados restantes del proyecto.

Explicó que, en el apartado de antecedentes, el proyecto analizó el contexto en el cual se emitió la ley en estudio, relatando la tendencia internacional de la protección de los defensores de derechos humanos —con la aprobación por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos de nueve de diciembre de mil novecientos noventa y ocho que, aun cuando no representa un instrumento jurídicamente vinculante, contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales que tienen por objeto promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos—, del derecho a la libertad de expresión y la protección de periodistas —con algunos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los que reconoce que el problema de la violencia contra periodistas se ha agravado, respecto de su derecho a expresar e impartir ideas, opiniones e información y atentando contra los derechos de los ciudadanos y las sociedades en general—; que lo anterior ha llevado a que diversos órganos realicen pronunciamientos y formen grupos de trabajo —Declaración Conjunta sobre Delitos Contra la Libertad de Expresión y la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto—;



Sesión Pública Núm. 71

Martes 28 de junio de 2016

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

y que, en síntesis, conlleva a la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas para su protección, aun cuando no haya un instrumento internacional vinculante que indique los parámetros de protección.

Señaló que existe la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, expedida por el Congreso de la Unión, a pesar de no tener un compromiso expreso definido con parámetros específicos sobre su protección, cuyo artículo 1 reza que “La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”, con lo cual se desprende que es aplicable en toda la República, incluyendo un capítulo de cooperación y coordinación con las entidades federativas para llevar a cabo sus mecanismos de protección.

En ese contexto, advirtió que Quintana Roo, —de igual modo— sin estar obligado jurídica o formalmente por algún compromiso u obligación internacional ni por una ley federal o general, ni por un texto constitucional o transitorio, estableció un mecanismo local de protección a estos dos



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

grupos, por lo que no hay razón para confrontar la ley en cuestión con la Constitución Federal o con los tratados en materia de derechos humanos a que se refiere el artículo 1° constitucional, sino que existe una total libertad configurativa de la entidad federativa para establecer un mecanismo con sus propios recursos humanos, financieros y materiales.

Aclaró que este pronunciamiento es distinto al expresado en la sesión anterior, pues en aquélla se analizó la definición del derecho de libertad de expresión por parte del Congreso local y, por ello, votó por la invalidez del precepto. En el presente caso, reiteró no advertir parámetro alguno para que esta Suprema Corte confronte la ley en cuestión y concluir que sea inconstitucional. Preciso que se apartaría de la interpretación conforme propuesta, pues es innecesaria, ya que la Legislatura local decidió definir quién ejerce el periodismo —quien hace permanente o habitual su profesión—, siendo que no existe precepto constitucional respecto del cual se haya restringido o excedido, ni fue en contra de ningún principio convencional o constitucional.

Reiteró que, por esas mismas razones, no estimó inconstitucional la porción normativa “alto riesgo” del precepto que se analizará en el siguiente considerando.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió el razonamiento del señor Ministro Cossío Díaz, en cuanto a que la porción normativa “de manera permanente” está viciada de inconstitucionalidad; sin embargo, consideró que



Sesión Pública Núm. 71

Martes 28 de junio de 2016

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la interpretación conforme que propone el proyecto salva su constitucionalidad, por lo que votará a favor.

No compartió la postura del señor Ministro Laynez Potisek, ya que la definición de periodista no restringe la libertad de expresión en su vertiente individual, sino en su vertiente colectiva, alusiva al derecho del público a recibir información, por lo que, si se acota la definición de periodista —como el que informa en los medios tradicionales—, se perdería la protección constitucional respecto del resto del universo de periodistas —a través de internet y blogs, entre otros—.

El señor Ministro Laynez Potisek recalcó que la ley no trata de regular el periodismo ni la libertad de expresión en Quintana Roo, sino de crear un sistema de protección a dos grupos que considera vulnerables, como también podría regular otra entidad federativa respecto de cualquier otro grupo social. Con esto, reiteró que el Congreso local tiene libertad en este aspecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió el sentido del proyecto, pero sin necesidad de la interpretación conforme, porque el propio artículo, tras un punto y seguido, distingue las dos hipótesis, por lo que, con su interpretación natural, se desprende que el requisito de permanencia no es aplicable a todos los sujetos previstos en la segunda parte del precepto.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En cuanto al tema que se ha debatido, opinó que la ley en estudio no regula la libertad de expresión, sino un sistema de protección para las personas que se dedican a ejercer la libertad de expresión, siendo que los requisitos que se establecen no son tan estrictos ni cerrados, pues la segunda hipótesis de la norma aludida es sumamente amplia, pudiendo abarcar a muchas personas y supuestos, en aras de activar un sistema de protección a favor de las personas que se dedican a difundir, publicar o investigar cierto tipo de información.

La señora Ministra Luna Ramos concordó con el señor Ministro Laynez Potisek en que la ley impugnada no atiende ningún requerimiento de carácter internacional ni disposición alguna de carácter interno para establecer este tipo de medidas, por lo que, al no tener un parámetro constitucional ni convencional, el Estado podría tener libre configuración para legislar estas medidas; sin embargo, define a quién se dirigen estas medidas y quiénes son los sujetos que se dedican a ejercer la libertad de expresión, y si bien la Constitución ni los tratados internacionales definen al periodista, los artículos 6° y 7° constitucionales dan las bases y los principios para entender qué es la libertad de expresión, así como los diversos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese tenor, estimó que, si la norma combatida define a quiénes se les considera periodistas o dedicadas a la



difusión pública, esto pudiera o no coincidir con los tratados internacionales o con la Constitución y, por ende, se prevén esos parámetros en el estudio del proyecto. Así, se expresó conforme con la interpretación propuesta, aunque también estaría de acuerdo en determinar que, de la lectura simple del precepto, se advierte que, aun cuando en su primera parte precise un carácter permanente de los periodistas, el segundo supuesto abre la posibilidad a cualquier otra persona que tenga una actividad periodística o de ejercicio de la libertad de expresión de manera eventual, esporádica o por diferentes situaciones.

El señor Ministro Cossío Díaz reflexionó que la libertad de expresión se puede entender desde dos dimensiones: 1) la individual, tradicional, decimonónica o de Estado liberal, atinente a que una persona puede expresar lo que desee y que el Estado debe garantizar ello y no interferir, y 2) la institucional —como refirió el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y se desprende del caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”—, alusiva a que el Estado debe velar por las condiciones en que se desarrollen las actividades de los órganos y personas que se avoquen a los medios de comunicación.

Indicó que la ley impugnada atendió la dimensión institucional, según se percata de los artículos 1 —“La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Quintana Roo y está dirigida a garantizar la protección de toda persona natural o



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

jurídica que se encuentre en situación de riesgo por dedicarse a la promoción y/o defensa de los derechos humanos o al ejercicio del periodismo”— y 2, fracción I — “Esta Ley tiene por objeto: I. Reconocer los principios del ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y del periodismo como actividades de interés público, teniendo como función el Estado el promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos vinculados a ello—.

En el caso del artículo 3, fracción XII, precisó que la definición de periodista atiende a la doble dimensión, y si bien el Estado decidió generar una regulación de protección a las personas que se dedican a esa actividad, no puede hacerlo de la forma que mejor le parezca, sino que tiene que establecer condiciones de igualdad. En ese contexto, opinó que no debería haber diferencia entre un periodista que ejerce de manera permanente y quien no, pues resulta inadecuado para dichas condiciones de igualdad, esto es, si el Estado pretende regular institucionalmente esta función, debe satisfacer los elementos constitucionales de igualdad.

Por ello, se reiteró por la inconstitucionalidad de la porción normativa “de manera permanente”.

El señor Ministro Pérez Dayán se pronunció de acuerdo con la propuesta del proyecto, el cual, a partir de una interpretación conforme, permite una protección tanto a quien ejerce la libertad de expresión como una actividad de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

forma permanente como a quien lo hace bajo cualquier otra modalidad.

Retomó que la Comisión actora argumentó una violación al principio de igualdad, pues mientras para algunos la protección devendrá de su permanencia, para otros se excluye. Apuntó que la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas —del Congreso de la Unión—, a diferencia de la emitida por el Estado de Quintana Roo, no contiene esta diferenciación, además de que su artículo 1 prevé su observancia en toda la República y el 2 indica que “Para los efectos de ésta Ley se entenderá por: Periodistas: Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen”. Preciso que, por su parte, la ley local agregó a esta definición que “y que requiere garantías para ser protegida o protegido ante los riesgos que conlleva su labor profesional”.

En ese contexto, coincidió con la interpretación conforme del proyecto, aclarando que una alternativa sería declarar inválidas las porciones normativas “Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente con o sin



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

remuneración” y “y que requiere garantías para ser protegida o protegido ante los riesgos que conlleva su labor profesional”, para que el precepto impugnado pueda leerse como: “Las personas físicas, así como los medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo remunerado o no, 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”, con lo cual se cumpliría su función de entregar el máximo de seguridad jurídica a todo tipo de periodistas, sin ningún ánimo de distinción.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció por la invalidez de la porción normativa “de manera permanente”. Consideró que la libertad de expresión no sólo supone para el Estado la obligación de abstenerse de realizar cualquier inquisición judicial o administrativa, de no interferir en la difusión de ideas, o de no restringir este derecho por medios indirectos, sino que, en atención al artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, debe promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho humano, así como prevenir las violaciones al mismo y, por ende, se deriva la obligación positiva del Estado de brindar protección a los periodistas contra los ataques de los que puedan ser objeto con motivo del ejercicio de la libertad de expresión,



además de que dicha libertad está reconocida en distintos instrumentos internacionales.

Reseñó algunos instrumentos internacionales en donde se conceptualiza lo que debería entenderse por “periodista”:

- 1) el Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, de la Organización de las Naciones Unidas, de cuatro de junio de dos mil doce, el cual indica que “En este contexto y por su función y el servicio que prestan, los periodistas son personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos y documentan y analizan declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos y análisis para informar a los sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole de los periodistas incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación de la comunidad y a los ‘periodistas ciudadanos’ cuando desempeñan por un tiempo esa función”,
- 2) el Informe Anual —dos mil trece— de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el cual señala que “El término ‘periodistas’ en este informe debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y



reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las 'periodistas ciudadanos/as', y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión", 3) el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de la Organización de las Naciones Unidas, de diez de abril de dos mil doce, el cual establece que "Por 'periodista' se entiende toda persona física o jurídica que habitual o profesionalmente se dedica a la obtención de información y su difusión al público por un medio cualquiera de comunicación de masas", y 4) la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto, de cuatro de mayo de dos mil quince, la cual determina que "a. Las personas físicas y jurídicas que regularmente o profesionalmente participan en la recolección y difusión de información al público a través de cualquier medio de comunicación tienen derecho a la protección de la identidad de sus fuentes de información confidenciales contra la exposición directa e indirecta, incluyendo la exposición a través de la vigilancia" y "Los Estados también tienen la obligación de brindar protección a los periodistas y otras



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión que tengan un riesgo elevado de ser atacados”.

Con lo anterior, concluyó que hay un consenso en la comunidad internacional referente a que, para efectos de la protección de quienes ejercen la libertad de expresión, “periodistas” incluye a quienes trabajan no sólo de modo permanente, sino también de modo habitual o cotidiano en los medios, así como a quienes, sin trabajar en los medios y sin ser profesionistas o profesionales del periodismo, ejercen esta actividad de forma independiente, lo cual constituye un criterio funcional y amplio, por lo que se reiteró por la invalidez de la porción normativa “de manera permanente”, lo que se adecua a los instrumentos internacionales y a las necesidades y exigencias de protección del artículo 1º constitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se posicionó en favor del proyecto porque, si bien en la primera parte del precepto se señala que debe ser de manera permanente, se interpreta la norma impugnada para incluir a todas las condiciones de los periodistas, lo que además concuerda con la lectura de los documentos internacionales —como relató el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea—. Estimó que la definición de periodista, para efectos de la ley en estudio, resulta de interés social general, ya que logra la protección íntegra en cualquiera de las actividades periodísticas, sean permanentes o no.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Franco González Salas anunció que mantendría el proyecto en sus términos para efecto de la votación, adelantando que estará atento a la decisión mayoritaria.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del artículo 3, fracción XII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, a través de una interpretación conforme, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo separándose de la interpretación conforme, Medina Mora I., Laynez Potisek separándose de la interpretación conforme, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares; los dos primeros expresaron estar por la invalidez de la porción normativa “de manera permanente”. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando octavo, relativo al artículo 6, fracción IX, de la Ley para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El proyecto analiza que el citado precepto, al establecer que las medidas previstas en el ordenamiento en cuestión deben ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en alto riesgo, es inconstitucional al transgredir el contenido del artículo 1° de la Constitución Federal, en cuanto al deber de protección del Estado, ya que la exigencia de un alto riesgo no se encuentra definida por el ordenamiento legal, aunado a que, en diversos numerales de la misma ley, se hace mención de manera aislada a la existencia de un riesgo, sin que exista alguna gradación o graduación adicional.

Por otro lado, se atiende a lo manifestado por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto a que consideran que, en la determinación del riesgo a que pudiere verse expuesto un periodista o un defensor de derechos humanos, se deben valorar otros elementos, como su realidad e inmediatez, así como las circunstancias específicas y propias de su contexto. Por tanto, el proyecto propone declarar la invalidez de la porción normativa “un alto”.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo con esta parte del proyecto pues, con la eliminación de esa porción normativa, no se deja fuera de la protección a ninguna actividad periodística, sea de alto o de bajo riesgo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que la distinción del alto riesgo no se justifica, y si bien los instrumentos internacionales aluden a un riesgo real,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

inminente o especial, significa que debe haber cierta razonabilidad en el riesgo que corre una persona que solicita la protección, pero establecer la referida exigencia es contrario a los derechos humanos que se tutelan.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra del proyecto porque la expresión “alto riesgo” no necesita definirse en la ley, pues es de común entendimiento que “riesgo” es una contingencia o una posibilidad de daño o peligro, y “alto” es lo contrario a bajo, además de que en diversas tesis emanadas de ambas Salas de esta Suprema Corte se ha precisado que las leyes no son diccionarios, máxime que en el artículo 3, fracción I, de la ley impugnada se contextualiza la agresión. Sobre esas bases, estimó que el precepto es constitucional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea opinó que el tema no radica en si la ley es o no un diccionario, sino que, al determinar una exigencia del “alto riesgo”, además de no precisar en qué consiste, sale de los estándares internacionales que contemplan la protección de las personas que ejercen el periodismo y la libertad de expresión.

El señor Ministro Laynez Potisek estimó que la existencia de ese adjetivo calificativo no vuelve inconstitucional la norma, pues debe analizarse en su conjunto, siendo que se prevé un medio de impugnación — recurso de inconformidad— para cuando el Comité Ejecutivo determine que no existe riesgo.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Cossío Díaz dio lectura a la norma impugnada, de la siguiente forma: “Artículo 6. La implementación de esta Ley está fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la normativa internacional de los derechos humanos y en los principios siguientes: IX. Exclusividad: Las medidas deben ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un alto riesgo o que estén vinculadas por las actividades de defensoría y/o ejercicio de la libertad de expresión que realizan”, con lo cual parecería que las medidas son exclusivas para los periodistas en alto riesgo; sin embargo, las diversas fracciones IV, VII, XIII y XIV prevén, respectivamente, los principios de idoneidad, eficacia, causalidad y proporcionalidad, los cuales permiten a la autoridad cierto tipo de flexibilidad y acciones específicas para cada caso que se le presente. Por ello, sugirió retomar estas últimas fracciones para reforzar el sentido de que las autoridades deberán estudiar casuísticamente las circunstancias y tomar las acciones necesarias para evitar los problemas actuales de agresión a periodistas.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se posicionó en contra del proyecto porque se excluirían también las demás posibilidades que el resto del artículo contempla, además de que en el párrafo cuarenta y cuatro de la Observación General 34 del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se contempla que “En la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios, y establecer regímenes estatales generales para restringir el registro de periodistas o la concesión de licencias es incompatible con el párrafo 3”, lo cual concuerda con la porción de la norma impugnada que prevé “o que estén vinculadas por las actividades de defensoría y/o ejercicio de la libertad de expresión que realizan”, la cual resulta suficientemente amplia para brindar protección a todos los periodistas.

El señor Ministro ponente Franco González Salas modificó el proyecto para reforzar sus argumentos con las participaciones de los señores Ministros que se han expresado a favor, así como para matizar la expresión atinente a que no existe una definición de “alto riesgo”, en aras de evitar confusiones.

El señor Ministro Medina Mora I. sugirió que, además de las fracciones a que se refirió el señor Ministro Cossío Díaz, se tome en cuenta el capítulo único “DE LAS MEDIDAS” del título IV “EL ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE SITUACIÓN DE RIESGO Y LAS MEDIDAS”, artículos del 33 al 46, de la norma impugnada, en donde se encuentran los elementos puntuales de las hipótesis que requieren protección.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando octavo,



Sesión Pública Núm. 71

Martes 28 de junio de 2016

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

consistente en declarar la invalidez del artículo 6, fracción IX, de la Ley para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, en la porción normativa “un alto”, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Pérez Dayán. Los señores Ministros Luna Ramos, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cincuenta y ocho minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a una sesión privada, tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves treinta de junio del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE ACUERDOS