



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

FORMA A-5

SESIÓN PÚBLICA NÚM. 72 ORDINARIA

JUEVES 30 DE JUNIO DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y cuatro minutos del jueves treinta 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 y uno ordinaria, celebrada el martes veintiocho 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 Nación para el jueves treinta de junio de dos mil dieciséis:



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 quince, de conformidad con lo establecido en los considerandos sexto, octavo y noveno de la presente*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 noveno, relativo al artículo 13, párrafo segundo, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo. La Comisión accionante alegó que la acreditación de un medio de comunicación social para acceder a actos de interés público transgrede la libertad de expresión consagrada en los artículos 6 y 7 constitucionales, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El proyecto propone considerar que dicha condicionante constituye una restricción al ejercicio de la libertad de expresión, en su vertiente de acceso a la información, pues no basta con ser periodista para acceder a determinado evento, sino que es necesario contar con la acreditación respectiva para realizar tal actividad, lo que se



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

entiende debe ser otorgada por un tercero ajeno, estimándose que el precepto tutela un interés imperativo; sin embargo, no utiliza la medida menos restrictiva ante varias opciones, ni resulta proporcional al fin buscado, aunado a que no se advierte regulación alguna que prevenga los ejercicios discriminatorios en los que una autoridad arbitrariamente determine quién pueda cubrir o no cierta noticia o evento de carácter público, lo que genera incertidumbre respecto a las características para ser acreditado. Por ello, se propone declarar la invalidez de la porción normativa “y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora”.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo con el proyecto porque la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora el periodista resulta restrictiva, en tanto que, en la sesión pasada, se determinó que periodista es quien realice esta función, sin estar necesariamente adscrito a algún medio de comunicación.

La señora Ministra Luna Ramos se separó del proyecto porque el precepto impugnado cita que “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. En todo caso se podrá solicitar la identificación oficial del periodista y la acreditación del medio de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

comunicación social para el cual labora”, siendo que no se observa prohibición alguna al acceso, sino únicamente contempla que, en todo caso, se acrediten, lo cual resulta pertinente para evitar que cualquier persona que mencione ser periodista tenga acceso, tomando en cuenta la seguridad, el cupo, la especialidad del reportaje, la compra del boleto respectivo y, por tanto, es constitucional el artículo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en favor del proyecto, pues la propuesta guarda relación con el concepto de periodista, esto es, si ya se determinó que no sólo es periodista quien esté vinculado o trabaje en un medio de comunicación, sino cualquier otra persona que utilice los medios modernos de comunicación —blogs, internet, y todas las redes sociales que actualmente existen— para informar y ejercer su libertad de expresión, entonces exigir una identificación oficial resulta excesivo.

El señor Ministro Medina Mora I. se apartó del proyecto porque del artículo 13 combatido, leído integralmente, no se desprende que la obligación de ser acreditado, dependiendo de la naturaleza de cada evento, signifique que pueda ser víctima de discriminación o censura previa, además de que resulta compatible con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al no ser una medida irrazonable que discrimine o vulnere el derecho de la libertad de expresión, sino que responde a un fin constitucionalmente



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

legítimo de regular el acceso de las personas a los eventos y a la realización de actividades periodísticas.

Estimó que se trata de una regulación de modo, tiempo y lugar, que no distingue entre el tipo de expresión y que debe ser analizada desde un estándar de mera razonabilidad y no bajo un criterio de escrutinio estricto, y si bien en un caso concreto podrían establecerse requisitos que se constituyan como una limitante injustificada a la libre expresión, ello no sucede como regla general.

El señor Ministro Pardo Rebolledo apuntó que el precepto impugnado, sin la porción normativa que se propone invalidar, se leería como “En todo caso se podrá solicitar la identificación oficial del periodista”, con lo cual se entendería como cualquier identificación oficial, no necesariamente que lo acredite como periodista, con lo cual se daría acceso a cualquier persona a eventos en los que se tenga que cubrir algún costo para su ingreso.

Por otro lado, en cuanto a la diversa porción normativa “y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora”, estimó que, no obstante la definición amplia de periodista a la que se llegó en la sesión anterior, con motivo del análisis del diverso artículo 3, fracción XII, analizado en la sesión anterior, tendría que acreditarse el carácter de periodista de la persona que solicita el acceso a un evento porque, de lo contrario, bastaría mostrar una identificación oficial —no acreditar que sea periodista— para obtener el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

acceso a algún evento; sin embargo, también es excesivo que se exija que labore para un medio de comunicación.

Por tanto, valoró que hay una invalidez pero, si se aprueba la propuesta, se generaría un efecto contrario de total apertura a cualquier persona, simplemente con mostrar una identificación oficial, sin tener la certeza de que sea periodista, por lo que sería más conveniente declarar la invalidez total del párrafo segundo impugnado, para efecto de que vuelva a legislarse en términos razonables, en cuanto a la medida para acreditar el carácter de periodista para acceder a uno de estos eventos.

El señor Ministro Laynez Potisek se pronunció en contra del proyecto, recordando que el objeto de la ley en cuestión es establecer un mecanismo de protección para los periodistas, por lo que no se presenta vulneración alguna al orden constitucional ni convencional al solicitar, en ciertos eventos, una identificación pertinente, además de que, en principio, el precepto señala que no puede negarse el acceso a este tipo de eventos.

En esa tesitura, recalcó que existe una libertad configurativa, aunado a que no hay disposición constitucional ni convencional que contemple alguna una restricción en este sentido, que no supere el test de legalidad o de orden público.

La señora Ministra Piña Hernández se manifestó en pro del proyecto pues, tomando en cuenta la definición de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

periodista establecida por este Tribunal Pleno recientemente, no es necesario que esté acreditado como tal por un medio de comunicación social o que labore en éste.

El señor Ministro Cossío Díaz valoró que las condiciones restrictivas por razón de seguridad, sobrecupo y gratuidad, entre otras, debieron ser plasmadas por el legislador local, lo cual no sucedió. Respecto de la propuesta del señor Ministro Pardo Rebolledo, consistente en declarar la invalidez de la totalidad del párrafo segundo del precepto en cuestión, indicó que generaría el problema de que ni siquiera se requiera de identificación oficial alguna, lo cual no sería adecuado, pues debe existir una mínima concordancia entre la persona y un documento oficial que funcione como identificación.

El señor Ministro Pérez Dayán expresó su conformidad con el proyecto, ya que, si bien podría prestarse la norma a algún tipo de defraudación con tan solo argumentar la persona que es periodista, la práctica demuestra que, aun en los espectáculos públicos, se cuenta con una oficina de acreditación de periodistas, por lo que, a pesar de haberse delimitado que un periodista no necesariamente se vincula con la pertenencia a un medio de comunicación, para facilitarle el ingreso debe seguir los trámites para los efectos de la acreditación ante quien organice determinado evento, lo cual es una cuestión total y absolutamente discrecional de éste, quien deberá entender, en principio, que tiene la obligación de permitir el paso a quien cumpla con las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

condiciones a que se refiere el diverso artículo 3, fracción XII, de la ley en estudio.

En estas circunstancias, en caso de que la organización negara la acreditación de una persona sin una razón justificada a partir de la definición legal de periodista, el interesado cuenta con los medios de defensa respectivos.

Concluyó que con la propuesta del proyecto, aunada a la expresión “identificación oficial”, al supuesto del citado artículo 3, fracción XII, y al derecho del organizador de regular, distribuir y definir quiénes serán los periodistas acreditados para cubrir algún evento, queda colmada la pretensión de la Comisión actora de dar acceso a quien ejerce este oficio de una manera ordenada.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto a la propuesta del señor Ministro Pardo Rebolledo, adelantó que provocaría un abuso, pues cualquier persona con alguna identificación oficial podría entrar a los eventos, en detrimento de la seguridad o el costo, entre otros aspectos. Valoró que, al haber determinado que el periodista no necesariamente es quien trabaja en un medio de comunicación social, ello no significa que se deba restar de absoluto contenido al continente “periodista”.

Ante esta situación, previó dos escenarios: 1) de anularse todo el párrafo segundo, se tendría que ordenar al legislador que reconfigure la norma, para salvar el problema precisado, y 2) si se invalida la porción normativa propuesta



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en el proyecto, tomando en cuenta lo que ya se invalidó en sesiones pasadas, el Congreso local tendrá que adecuar la ley para darle sentido. Se decantó por la solución del proyecto, sin negar que también generará complicaciones, pues no existe una solución perfecta o idónea en el caso.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se pronunció en favor del proyecto y reiteró su propuesta de invalidar todo el párrafo segundo del precepto, para quedar sólo el párrafo primero, para lo cual se tendrá que diseñar alguna manera para acreditar que la personas se dedican a alguna actividad periodística.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consideró que, con la primera parte del precepto combatido, el cual cita “En todo caso se podrá solicitar la identificación oficial del periodista”, se entiende que no es cualquier identificación oficial, sino la de periodista y, si ya se dijo que no es necesaria una relación laboral con un medio de comunicación, entonces se manda un mensaje al legislador en el sentido del énfasis que, en su caso, deberá atender al expedir los reglamentos correspondientes para regular algún método de seguridad. En ese contexto, se manifestó de acuerdo con el proyecto, sugiriendo alguna precisión en este sentido.

La señora Ministra Piña Hernández se reiteró en favor de invalidar la totalidad del párrafo segundo impugnado, con las razones contenidas en el proyecto, para provocar que el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

legislador determine la forma de acreditar la calidad de periodista, sin indicarle cómo debe hacerlo.

La señora Ministra Luna Ramos externó preocupación en declarar la invalidez total del párrafo segundo, pues permitiría que quien fuera podría entrar a dondequiera y como sea, siendo que, en la práctica, no hay evento público en que no se prevean las reglas para acreditar a la prensa por razón de seguridad, de costos por entrada o de especialidad del evento, entre otros, e inclusive los eventos privados venden ese derecho a determinados medios de comunicación. En ese tenor, exhortó al Tribunal Pleno a reflexionar en la propuesta del proyecto, la cual mantiene la acreditación por las razones apuntadas, máxime que no contraviene lo dispuesto en la Constitución ni en el artículo 19, punto 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual estipula que “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”.

El señor Ministro ponente Franco González Salas recalcó que el artículo impugnado prevé la regla general de que los periodistas, en determinados actos —no en todos—, tienen el derecho a ser aceptados para realizar su labor; sin embargo, en algunos casos deberá haber restricciones, dependiendo de las circunstancias y de la naturaleza del evento.



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

En ese orden de ideas, el proyecto, a partir de su página ochenta y tres, propone que “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. 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, 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, documento que si bien no resulta vinculante para esta Suprema Corte, sí es orientador en cuanto a su contenido: ‘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



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

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

Anunció que sostendrá el proyecto en sus términos, y adelantó que se ajustará a la votación que se suscite.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando noveno, consistente en declarar la invalidez del artículo 13, párrafo segundo, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, en la porción normativa "y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora", 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 por la invalidez total del párrafo segundo impugnado, Piña Hernández por la invalidez total del párrafo segundo impugnado, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con salvedades. Los señores Ministros Luna Ramos, Medina Mora I. y Laynez Potisek



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

votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando décimo, relativo al artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo. El proyecto propone determinar que, si bien en el ordenamiento no se prevé expresamente, como requisito para separarse de las medidas de protección, la ratificación por parte del beneficiario, lo cierto es que 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, además de que, 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, así como que su suspensión o modificación se determinará por la Junta de Gobierno, previo estudio de evaluación de riesgo que realizará el Secretario Ejecutivo y, finalmente, respecto de las medidas urgentes de protección, se les debe dar seguimiento periódico por parte de la Secretaría Ejecutiva, la que, en su caso, recomendará su continuidad, adecuación o conclusión. Por tanto, se propone reconocer su validez.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo 45 de la Ley para la



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

Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando décimo primero, relativo a los efectos.

Modificó el proyecto para corregir la cita de los considerandos, debiendo ser “sexto y noveno”, no “sexto y décimo”.

El proyecto propone, por una parte, declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 5, párrafo tercero, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, ante la falta de reconocimiento de la totalidad de limitaciones que prevé el artículo 6 constitucional respecto al derecho a la libertad de expresión y, por otra parte, determinar que las declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales manifestó salvedades en el considerando noveno, pues en la página



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

setenta y ocho del proyecto indica que “la libertad de expresión constituye un derecho preferente”, estimando que es difícil establecer una prelación entre los derechos, sino que deben considerarse en igualdad.

La señora Ministra Luna Ramos consultó si la argumentación para esta propuesta de invalidez partiría de la primera declaración de invalidez, es decir, en razón de que no estaba completa la definición y las bases previstas en la Constitución.

El señor Ministro ponente Franco González Salas respondió afirmativamente.

La señora Ministra Luna Ramos anunció su adhesión al proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se apartó de la declaración extensiva de invalidez porque no deriva de la decretada en cuanto a la definición del derecho a la libre expresión.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales también se apartó de esta extensión de invalidez, pues no hay causalidad entre los artículos.

El señor Ministro ponente Franco González Salas anunció que mantendría el proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando décimo primero, relativo a los efectos, en su primera parte,



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

consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 5, párrafo tercero, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó eliminar del engrose el planteamiento consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 5, párrafo tercero, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, al no alcanzar una mayoría calificada.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando décimo primero, relativo a los efectos, en su segunda parte, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña



Sesión Pública Núm. 72

Jueves 30 de junio de 2016

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

Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y
Presidente Aguilar Morales.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, de la siguiente forma:

“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 periodistas, se ubican, incluso, las personas que satisfagan cualquiera de las modalidades previstas en alguno de los enunciados normativos contemplados en esta fracción, que soliciten cualquiera de los mecanismos 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 ‘un alto’, y 13, párrafo segundo, en la porción normativa ‘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



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

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.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros a formular los votos que consideren pertinentes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las doce horas con cincuenta y dos minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veintiún minutos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:



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

II. 37/2016

Contradicción de tesis 37/2016, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 81/2015, Primero en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver los recursos de queja 4/2014, 5/2014, 6/2014 y 7/2014, y el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el recurso de queja 99/2014. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: “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”. La tesis a que hace referencia el punto resolutivo segundo tiene por rubro: “RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA CUANDO LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL CAUSA EJECUTORIA”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados I, II y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez



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

Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado III, relativo a la competencia, la cual se aprobó en votación económica por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz presentó los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la existencia de la contradicción y al criterio que debe prevalecer.

Recapituló lo resuelto por los tribunales contendientes:

1) el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, con motivo de la resolución del recurso de queja 81/2015, interpuesta 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, determinó que debía declararse sin materia el citado recurso, ya que la suspensión definitiva dejó de surtir efectos cuando la sentencia del juicio de amparo principal causó ejecutoria, y 2) el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito resolvió el recurso de queja 99/2014, en



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

el cual sustentó el criterio contenido en la tesis 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”.

El proyecto propone determinar 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?

Asimismo, el proyecto propone determinar que debe prevalecer el criterio relativo a que, de la interpretación sistemática de los artículos del 206 al 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 definitiva del acto reclamado en amparo indirecto, no debe declararse sin materia cuando la sentencia dictada en el juicio constitucional causa ejecutoria, pues la materia de dicho medio de defensa consiste en analizar la legalidad de



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

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 el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo, además de que la resolución del recurso de queja no prejuzga directamente sobre la responsabilidad penal de la autoridad contumaz, sino que constituye un presupuesto para que el ministerio público federal esté en aptitud de integrar la averiguación previa correspondiente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que este Tribunal Pleno resolvió la contradicción de tesis 16/2007, de la cual emanó la jurisprudencia de 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” y, si bien es referente a la Ley de Amparo abrogada, las razones sustanciales siguen vigentes en el régimen actual, por lo que se manifestó en favor del proyecto.



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

La señora Ministra Luna Ramos se expresó de acuerdo en cuanto a la existencia de la contradicción, y reservó una participación para el estudio de fondo.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado V, relativo a la existencia de la contradicción, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reabrió la discusión en torno al apartado VI, relativo al criterio que debe prevalecer.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que, durante la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, en la Séptima Época, la Tercera Sala emitió la tesis de rubro "QUEJA SOBRE EL INCIDENTE DE SUSPENSION. QUEDA SIN MATERIA SI EL JUICIO DE GARANTIAS SE FALLA EN LO PRINCIPAL", que en la Novena Época este Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia de rubro "QUEJA RELATIVA AL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL REFERIDO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL ES RESUELTO", la cual se sustituyó por la diversa jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis 16/2007, de rubro "VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN.



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

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”, en la cual votó en contra.

Se manifestó en contra del proyecto, aunque se trate de una Ley de Amparo diferente, estimando que la vigencia de la suspensión es únicamente hasta que se dicta la sentencia ejecutoriada, momento en que la suspensión provisional, definitiva o de plano dejan de tener vigencia. Preciso que el objeto de la suspensión en el juicio de amparo es que se mantengan las cosas en el estado que guardan para preservar la materia del amparo y, en el momento en que se llegara a tener una decisión, el cumplimiento de la sentencia resulte menos complicado porque el acto reclamado no se ejecutó; por esa razón, algunos artículos — como el 130, 154 y 206 de la Ley de Amparo vigente— son expresos en que el límite para promover el incidente de suspensión y el recurso correspondiente a su incumplimiento es antes de que haya causado ejecutoria la sentencia, además de que existe un capítulo V del “Incidente por Exceso o Defecto en el Cumplimiento de la Suspensión”, cuyo artículo 206, párrafo segundo, prevé que “Este incidente podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo”, y el diverso 209 establece que “Si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable no ha cumplido con la suspensión, que lo ha hecho de manera



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

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 que 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”, recordando que en la ley anterior, una vez que se determinaba que la suspensión había sido violada, se daba vista al agente del ministerio público, lo cual podía ser recurrido en queja.

En ese contexto, retomó que, en la ley vigente, si se declara que hay incumplimiento de la suspensión, se debe requerir en veinticuatro horas para que la autoridad acate esta medida y, de lo contrario, se hará la denuncia al ministerio público en la resolución, la cual todavía no es firme, sino que puede ser recurrible y, una vez recurrida, va al tribunal colegiado, el cual podrá confirmar, revocar o modificar la resolución del juez de distrito. Si se confirma la determinación de incumplimiento, esa resolución queda firme, regresa al juzgado de distrito y se requiere a la autoridad para que en veinticuatro horas subsane lo conducente y, si no lo hace, se denuncia ante el agente del ministerio público.



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

Explicó que, en uno de los asuntos motivo de la presente contradicción, todavía no se había dictado la resolución de la queja por el tribunal colegiado, cuando se tuvo noticia de que ya había causado estado la sentencia en el juicio principal, mientras que, en el otro, había un juicio de amparo por una orden de detención, con incomunicación y tortura, y se celebró la audiencia constitucional en el sentido de sobreseer en el juicio por la inexistencia de los actos, lo cual se comunicó al tribunal colegiado, el cual declaró sin materia la queja respectiva.

Retomó que el anterior criterio de este Tribunal Pleno era en el sentido de que, aunque no se podía resolver el citado incidente si el juicio de amparo ya había concluido, como podía dar lugar a una responsabilidad penal, se hacía necesario que ese incidente de violación a la suspensión se resolviera para el efecto de pronunciarse respecto de la responsabilidad. Recalcó haber votado en contra de este criterio, pues esa no es la finalidad del juicio de amparo, además de que no es necesario resolver un incidente que ya no tiene razón de ser, pues el fondo del asunto está concluido cuando causa ejecutoria la sentencia definitiva, siendo que la vigencia de la suspensión únicamente es mientras dura el juicio principal, así como que el objeto de la suspensión exclusivamente es la preservación de la materia del juicio, no la determinación de responsabilidad de la autoridad.



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

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se pronunció de acuerdo con el proyecto, retomando que en ese sentido votó también en la citada contradicción de tesis 16/2007. Estimó que, si bien el objetivo del amparo no es sancionar a las autoridades, la sanción es una cuestión paralela para lograr el cumplimiento de las resoluciones que se dicten en este juicio, la cual de aplicarse a los que hayan infringido alguna orden judicial.

El señor Ministro Pérez Dayán recapituló que, bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, la jurisprudencia consideró que la queja por exceso o defecto 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, lo que, en caso de que no se hubiera cumplido la suspensión, daba la oportunidad al quejoso de denunciar la violación a la suspensión, cuya resolución era motivo de queja y, en caso de que el tribunal colegiado determinara la existencia de la violación, generaba el elemento preconstitutivo de una conducta delictiva que daba lugar a una acción penal, en su caso.

Precisó que, actualmente, ante un exceso o defecto en el cumplimiento de una suspensión no se interpone una queja, sino el incidente respectivo, y la queja se promueve contra la resolución que emite el juez en ese incidente, de conformidad con la Ley de Amparo vigente, razón por la cual el criterio jurisprudencial anterior pudiera generar dificultades



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

operativas. Explicó que, en el contexto normativo vigente, en un amparo indirecto, el juez puede abrir el incidente y pronunciar una resolución y, en contra de su decisión, procede un recurso de queja.

En cuanto al incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, indicó que el capítulo V de la Ley de Amparo vigente, prevé en su artículo 206, párrafo segundo, que “Este incidente podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo”, del cual se advierte la voluntad del legislador consistente en que esta figura pretende únicamente, en el caso del exceso o el defecto, precisar los alcances de la medida cautelar, orientando a la autoridad responsable a que corrija lo excesivo o defectuoso; no obstante, de posteriores artículos —como el 209— el panorama se amplía ya no sólo en cuanto al incidente por exceso o defecto, sino adicionalmente para los casos en que, con notoria mala fe o negligencia inexcusable, un juez admite fianza o contrafianza.

En ese tenor, valoró que la tesis que se propone reduce el tema al exceso o defecto, 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, si también el problema implica la posible responsabilidad penal en la que haya incurrido una autoridad con motivo del incumplimiento de una suspensión,



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

ya no se asocia estrictamente a un tema de exceso o defecto pues, aun cuando se haya corregido lo respectivo continúa el desacato, en la inteligencia de que este supuesto no cesa sólo por el dictado de una sentencia ejecutoriada.

Recalcó que se debe distinguir entre la queja por exceso o defecto, cuyo objetivo es la corrección y que sólo está vigente hasta en tanto se dicte la sentencia final, y el incumplimiento a la suspensión, lo cual trasciende al dictado de la sentencia, en términos del artículo 262, fracción III, el cual establece que “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: III. No obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, independientemente de cualquier otro delito en que incurra”.

En ese tenor, estimó que, si se trata de la resolución recaída al exceso o defecto, sus efectos culminan con el dictado de la sentencia, pues sólo tenía como finalidad precisar cómo debe cumplirse la medida cautelar, pero si se trata del desacato a la suspensión, el dictado de una sentencia, aun cuando causa estado, no limita su continuación. Por tanto, si la presente contradicción de tesis no se reduce al exceso o defecto, sino también abarca el supuesto del desacato, ello debería distinguirse en la tesis que se propone. Por esas razones, se manifestó en contra



Sesión Pública Núm. 72

Jueves 30 de junio de 2016


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

de la propuesta, la cual se limita al supuesto de exceso o defecto.

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 catorce horas con dos minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes cuatro de julio 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 NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN