



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

FORMA A-52

## **S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 4 O R D I N A R I A**

**JUEVES 12 DE ENERO DE 2017**

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y tres minutos del jueves doce de enero de dos mil diecisiete, 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 tres ordinaria, celebrada el lunes nueve de enero 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 del jueves doce de enero de dos mil diecisiete:





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

I. 901/2015

Amparo directo en revisión 901/2015, derivado del promovido por [REDACTED], en contra de la sentencia de veintiséis de mayo de dos mil catorce, dictada por la Tercera Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ahora Ciudad de México. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO. Devuélvanse los autos relativos al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta ejecutoria.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales indicó que el señor Ministro ponente Cossío Díaz se encuentra indispuesto, es decir, está afónico y, por tanto, no podría contrargumentar lo que se plantee en contra del proyecto, por lo que prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, el cual deberá permanecer en lista.

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

II. 84/2015

Acción de inconstitucionalidad 84/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de los artículos 5, fracciones III, XI y XVII, 39, párrafo tercero, y 56 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diez de agosto de dos mil quince. En el proyecto formulado por la señora Ministra





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la fracción XI del artículo 5 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 5, fracciones III y XVII, 39, tercer párrafo, y 56 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, 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.

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el considerando cuarto, denominado “Análisis del primer concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 5, fracción XI”. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 5, fracción XI, de la Ley para la





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, en suplencia de la deficiencia de la queja, en la inteligencia de que la Comisión actora solamente tiene legitimación para impugnar la violación a los derechos humanos, siendo que esta Suprema Corte ya resolvió que la tiene porque se está definiendo la libertad de expresión en la ley impugnada. Asimismo, se atiende al precedente de la acción de inconstitucionalidad 87/2015, en el que se invalidó una norma similar del Estado de Quintana Roo porque trataba de definir la libertad de expresión, siendo esa materia competencia exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que no la tienen los Congresos locales para definirla.

Recordó que este asunto ya había estado listado en el Tribunal Pleno, pero se modificó para agregar lo determinado en el precedente de referencia.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena adelantó que no repetiría lo discutido de su parte en el precedente. Se apartó de las consideraciones en relación con las facultades de los Estados en cuanto a la extensión de los derechos humanos y la definición de los mismos, por lo que formulará voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto a favor del proyecto, como en el precedente, estimando que se debe distinguir entre ampliar derechos y definir o conceptualizarlos, siendo el caso una definición o





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

conceptualización, lo cual escapa de la competencia de las entidades federativas.

El señor Ministro Pardo Rebolledo expresó sus reversas, como lo hizo en el precedente, en cuanto a que las Legislaturas locales no puedan ampliar, a través de una definición, un derecho humano; sin embargo, en el caso, el precepto impugnado no se ajusta al artículo 6° constitucional, de lo cual deriva su invalidez, por lo que votará en favor del proyecto, con consideraciones distintas.

La señora Ministra Piña Hernández consideró que los Congresos locales pueden ampliar derechos y extenderlos, mas no definirlos. Estimó que, si la definición hubiera sido acorde con la Constitución, podría estar de acuerdo, pero no lo está, por lo que votará por su invalidez, con un voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, agregando que las Legislaturas estatales pueden prever la amplitud y funcionalidad en la aplicación y protección de un derecho humano, pero no definirlos, ya que es una labor que le corresponde al Constituyente o, en su caso, al legislador federal, con el objeto de que las definiciones de los derechos humanos sean universales y generales en el país, vía el texto de la Constitución, para evitar que varíen de una entidad federativa a otra. En ese sentido, concordó con el proyecto.





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

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, denominado “Análisis del primer concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 5, fracción XI”, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, fracción XI, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con consideraciones distintas, Piña Hernández con salvedad en consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el considerando quinto, denominado “Análisis del segundo concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 5, fracciones III y XVII”. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 5, fracciones III y XVII, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, puesto que no se vulnera la libertad de trabajo, ya que la ley no hace una diferencia injustificada o discriminatoria entre el periodista y el colaborador periodístico, dado que el primero es definido como quien hace de este oficio su actividad permanente y el segundo lo ejerce de manera esporádica o





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

sin registro gremial, remuneración o acreditación alguna, conforme se resolvió en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 87/2015. Además, se propone que la interpretación conforme, consistente en que la definición de periodista debe atender a las características para distinguirlo del colaborador periodístico, como también se hizo en el precedente de referencia.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena leyó el posicionamiento del señor Ministro Cossío Díaz: se manifestó a favor de la validez de la fracción III, que define al colaborador periodístico, y en contra de la validez de la fracción XVII, en cuanto al requisito de permanencia en la definición de periodista pues, si bien en el precedente se llevó a cabo una interpretación conforme de ese requisito, difirió de dicha interpretación porque el legislador lo previó como un requisito esencial, lo cual no es acorde con la realidad, es decir, actualmente el periodismo se ejerce de maneras muy diversas.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió el proyecto, ya que la fracción XVII se salva por su segunda parte, es decir, de lo contrario, el requisito de permanencia llevaría un vicio de constitucionalidad. Por ello, anunció un voto concurrente para especificar algunos detalles de su posicionamiento.

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó de acuerdo con el proyecto, reiterando que las Legislaturas locales pueden legislar en materia de derechos humanos,





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Salvo cuando sus definiciones o límites estén reservados al Constituyente Federal o al Congreso de la Unión, en su caso, como lo hizo en el precedente aludido. En el caso, estimó que, una vez respetada esa limitación, las entidades federativas gozan de libertad configurativa para la protección de defensores de derechos humanos y periodistas, por lo que no se podría declarar la inconstitucionalidad del precepto en cuestión. Abundó que, en el caso, se crea la figura de la colaboradora o colaborador periodístico que, al ser muy amplia, precisamente va a proteger a quienes no hagan del periodismo su ejercicio habitual como profesión, y por tanto, quedan totalmente protegidos, por lo que se apartaría de la interpretación conforme propuesta, aclarando que en el precedente se dio porque no se preveía esta figura.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó haber votado por la invalidez en el precedente, puesto que la norma contemplaba dos figuras: periodista y periodista ciudadano, a los cuales se les exigía que su función fuera desempeñada de manera permanente, lo que excluía de protección a un número importante de personas que se dedican al periodismo, entendido desde una óptica moderna.

En el caso, observó que el proyecto propone determinar que la norma no contiene los mismos vicios que la del precedente, puesto que se instaure la figura del colaborador periodístico, para el cual no se exige permanencia alguna, por lo que la persona, si no se entra en





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

el rubro de periodista, entra en el de colaborador, por lo que todas las personas que se dediquen a la difusión de noticias se encuentran protegidas. No compartió ese criterio y anunció su voto por la invalidez del precepto porque, si bien estas dos figuras en apariencia no excluyen a ninguna persona para su protección, la exigencia de que el periodista acredite experiencia, estudios o título para ejercer el periodismo, elevan las exigencias de los estándares internacionales para definir a un periodista, lo cual puede conllevar distintas consecuencias, entre otras, generar una indefensión para las personas que no encuadren en esta definición, máxime que en el artículo 40, fracción II, de la ley en estudio se enuncia que “Las agresiones se configurarán cuando por razones de sus actividades de protección de derechos humanos o en ejercicio del derecho de libertad de expresión, por medio de acción, omisión o aquiescencia, se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica, libertad o seguridad de: II. Cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las personas defensoras de derechos humanos o periodista o cualquier persona que determine el análisis de riesgo”, precepto que está limitado a los periodistas, es decir, no se podrá proteger a la familia del colaborador periodístico.

Abundó que lo anterior sucede también con los diversos artículos 47, fracción V —“Las Medidas Preventivas incluyen: V. Actos de reconocimiento de la labor de las defensoras de derechos humanos y periodistas, las formas de violencia que enfrentan e impulsan la no





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

discriminación”—, y 67 —“Los recursos del Fondo se destinarán para la capacitación de periodistas y defensores de derechos humanos en materia de derechos humanos, implementación y operación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección, Medidas de Protección Urgente y Medidas de Carácter Social”—, por lo que esta diferenciación no es compatible con la Constitución, por lo que reiteró su voto por la invalidez de ambas fracciones impugnadas.

La señora Ministra Piña Hernández rememoró haber votado por la invalidez de la norma analizada en el precedente, pues la definición de periodista no era funcional al periodismo actual, lo cual es violatorio de la Constitución, en cuanto a la libertad de expresión.

Coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que la fracción III no puede sostenerse, inclusive con una interpretación conforme, pues la protección que esta ley prevé especialmente para los periodistas no implica a los colaboradores periodistas, por lo que el vicio de inconstitucionalidad que se determinó en el precedente permanece en este caso y, por tanto, votará por la invalidez de estas dos fracciones.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando quinto, denominado “Análisis del segundo concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 5, fracciones III y XVII”, se obtuvieron los siguientes resultados:





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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del artículo 5, fracción III, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del artículo 5, fracción XVII —conforme a la interpretación consistente en que, dentro del concepto de periodista, se ubican, incluso, a las personas que satisfagan cualquiera de las modalidades previstas en alguno de los enunciados normativos previstos en esa fracción, que soliciten cualquiera de los mecanismos de protección que prevé el ordenamiento respectivo—, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña





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

Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el considerando sexto, denominado "Análisis del tercer concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 39, párrafo tercero". El proyecto propone reconocer la validez del artículo 39, párrafo tercero, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, puesto que el hecho de que la ley establezca como requisito, para otorgar las medidas de protección, acreditar que se tiene el carácter de periodista, colaborador periodístico o persona defensora de derechos humanos, no vulnera el principio de igualdad, ni se está discriminando, ni se viola la libertad de expresión, ni se está vulnerando el derecho a la información, ya que dicho requisito no obstaculiza la obtención de esas medidas protectoras, en tanto que la propia ley precisa que, para acreditar este carácter, basta con que se remitan a la labor que realizan. Aclaró que este estudio no formó parte del precedente referido.

El señor Ministro Laynez Potisek observó que la foja treinta y nueve del proyecto no atiende el concepto de invalidez consistente en que, tratándose de medidas urgentes de protección, la ley no da un tratamiento





Sesión Pública Núm. 4

Jueves 12 de enero de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

específico para atenderlas; siendo que la propuesta únicamente reproduce las distintas medidas que prevé la ley —preventivas, protección, protección urgente, de carácter social— pero de su lectura pareciera ser que se dará un tratamiento igual, sean urgentes o no.

En ese contexto, sugirió agregar el artículo 41, párrafos primero y segundo, de la ley impugnada, el cual dispone que “En el supuesto que la persona peticionaria declare que su vida, libertad, integridad física o de las personas señaladas en el artículo anterior esté en peligro inminente, o esto se desprenda de los hechos relatados, el caso será considerado de riesgo alto y se iniciará el procedimiento extraordinario. En estos casos la Dirección deberá implementar de manera inmediata las medidas necesarias para garantizar la vida, libertad e integridad física de las personas en peligro inminente con un máximo de dos horas”, con lo cual quedaría suficientemente contestado el concepto de invalidez aludido.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que, al haber votado por la invalidez de los conceptos de colaborador periodístico y periodista, por extensión tendrá que votar en contra del proyecto y por la invalidez del artículo en cuestión, que establece la forma de acreditar estas actividades.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se expresó por parte del señor Ministro Cossío Díaz: está de acuerdo con el proyecto, señalando que, si bien en el precedente se invalidó





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El requisito de acreditación, no resulta aplicable al presente caso, pues en aquél caso se dijo que la ley no establecía el mecanismo para la acreditación, lo cual generaba incertidumbre, además de que dicha acreditación era para acceder a los actos de interés público; mientras que en la legislación en estudio actual contempla un requisito de acreditación meramente formal, en atención a la labor que realizan, y que se vinculan al otorgamiento de las medidas de protección.

La señora Ministra ponente Luna Ramos modificó el proyecto para agregar la cita al artículo 41 de la ley impugnada, para diferenciar entre el procedimiento ordinario y el extraordinario.

Coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en que el precedente no cobra aplicación en el presente caso, recordando haber puntualizado eso en la presentación de este considerando.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, denominado "Análisis del tercer concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 39, párrafo tercero", consistente en reconocer la validez del artículo 39, párrafo tercero, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo





Sesión Pública Núm. 4

Jueves 12 de enero de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el considerando séptimo, denominado “Análisis del cuarto concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 56”. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 56 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, pues la decisión de separarse de los mecanismos de protección es un acto voluntario del sujeto que solicita esas medidas y porque no constituye propiamente un desistimiento, ya que la norma no prohíbe la facultad de solicitar nuevamente las medidas que requiera ni establece un plazo prescriptivo; también porque no existe obligación de investigar las razones por las cuales el solicitante decidió dejar la protección, dado que la naturaleza del órgano previsto para otorgarlas no es la de un ente investigador ni persecutor; y finalmente, porque el único requisito para manifestar su separación es dirigir un escrito a la Junta de Gobierno respectiva, a fin de preservar su derecho a la seguridad jurídica y de no hacer uso indebido de las medidas de protección otorgadas en términos del artículo 52, fracción I, el cual dispone que “Se considera que existe uso indebido de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección, Medidas de Protección Urgente y Medidas de Carácter





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Social por parte de la persona beneficiaria cuando: I. Deje, evada o impida las medidas”.

Aclaró que el tema fue abordado en el precedente pero, al haber tenido aquella norma una redacción distinta, no se aplicó en el asunto de cuenta.

El señor Ministro Pérez Dayán se expresó a favor de la conclusión del proyecto, estimando que es aplicable el precedente, ya que, si se toma en cuenta que la renuncia a las medidas de protección no sólo es voluntaria, sino que podría ser objeto de un vicio de voluntad, una amenaza o una extorsión, entre otros supuestos, y la lectura simple de la norma prevé la separación del mecanismo de protección en cualquier momento, para lo cual basta externarlo por escrito a la Junta de Gobierno, sin mediar ninguna otra actuación más que acordado de conformidad, también debe contemplarse que el diverso artículo 21, fracción I, cita que el Consejo de Evaluación de Medidas deberá “Determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas de Carácter Social, a partir de la información elaborada por el Mecanismo Integral; así como suspender o modificar las Medidas de Protección Urgentes, previo estudio de evaluación de riesgo que realice el Mecanismo o bien en los casos presentados al Mecanismo que señala el artículo 52 de la presente Ley”, por lo que, al igual que dicho precedente, debe determinarse que la solicitud de separación aludida procederá con la ratificación de la misma





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

por parte del titular del derecho, si así lo estima conveniente esa autoridad para evaluar el riesgo en cada caso concreto, con la finalidad de brindarle certeza y por tratarse de una cuestión de interés público.

Adelantó que, aun de no aceptarse su propuesta, estaría con el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recapituló que en el precedente se interpretó sistemáticamente el precepto impugnado, y se concluyó que no bastaba que el beneficiario manifestara su voluntad de separarse del mecanismo de protección, sino que era esencial que el Consejo de Evaluación hiciera un estudio para evaluar el riesgo en el que estaba la persona, en tanto que la protección a periodistas no es un acto voluntario del Estado Mexicano, sino una obligación en términos del artículo 1° constitucional.

Sugirió que, en el caso, se incorpore esta argumentación, por ser la única forma en que se salve la constitucional del precepto en estudio. Anunció que, de aceptarse su propuesta, votaría con el proyecto pero, de lo contrario, no podría suscribirlo, al devenir la inconstitucionalidad del precepto en cuestión.

El señor Ministro Franco González Salas valoró conveniente incorporar las argumentaciones del precedente al proyecto, con las cuales coincide. Indicó que, si la mayoría considera lo contrario, formulará un voto concurrente para sostener su punto de vista.





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

El señor Ministro Laynez Potisek difirió de la necesidad de una ratificación por parte del solicitante de las medidas de protección o, en su caso, que su retiro no proceda hasta en tanto el Consejo respectivo defina lo conducente porque, si bien se trata de una obligación del Estado, es una norma de beneficio que inicia —como indica el propio artículo— con una solicitud por parte de la persona interesada, por lo que está dentro de su libertad personal decidir hasta cuándo estas medidas le son aplicables.

Apuntó que, si bien estas personas pueden ser objeto de presiones o robo de identidad, ello sucede con cualquier norma de beneficio para los particulares, por lo que debe ser decisión del propio interesado o de sus familiares su solicitud de retiro. Estimó que sería excesivo que este Tribunal Constitucional considere que, de no ratificarse el escrito o aguardar a que el Consejo respectivo defina una situación, la norma resultaría inconstitucional, puesto que se trata de una norma de beneficio, la cual creó mecanismos en favor de los periodistas o los colaboradores periodísticos, los cuales decidirán el momento hasta el cual deba protegérseles, como sucede en el caso de las medidas de protección de las fiscalías federal y estatales para las víctimas y los inculpados, entre otros. Por tanto, anunció voto favorable con el proyecto en sus términos y, de modificarse, formularía voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que se debe determinar qué carácter o función tienen los





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

periodistas en una democracia, siendo que la obligación del Estado para defender a los periodistas no sólo responde a su calidad como personas individuales, sino por la función que desempeñan, esto es, cuando desprotege a un periodista, desprotege el debate democrático y el derecho a la información, entre otros, por lo que, para retirar las medidas de protección debe mediar una evaluación objetiva, ya que podrían suscitarse muchas cuestiones —amenazas, chantajes, etcétera— y, en consecuencia, no debe ser disponible para el periodista la simple solicitud de no protección, por el riesgo potencial y costoso tanto para el Estado Mexicano como para la democracia. Estimó que, por estos argumentos, en el precedente se previó esta evaluación, y aclaró que no estaba refiriéndose a ninguna ratificación.

La señora Ministra Piña Hernández compartió el criterio de que se trata de una solicitud totalmente voluntaria; no obstante, deben adoptarse dos medidas: 1) una evaluación de riesgo por parte de la autoridad correspondiente y 2) una vez notificado el periodista de los probables riesgos, debe ratificarla, en la inteligencia de que debe ratificarse cualquier solicitud que implique una medida de protección de esta naturaleza.

Agregó que, si el mismo periodista considera que el mecanismo de protección es una limitante para el ejercicio de su labor, el Estado no puede obligarlo a permanecer en el programa; sin embargo, debe advertirle de los riesgos ya





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

evaluados, sobre los cuales el periodista podrá o no ratificar la renuncia a la protección de la cual gozaba, es decir, si de la ley se desprende un mecanismo para otorgar esas medidas de protección, entonces debe haber otro para dejar de aplicarlas, en congruencia con la importancia de estas medidas.

En este sentido, estaría en contra del proyecto como está formulado, a menos que se hiciera una interpretación conforme en los términos que expresó.

El señor Ministro Pérez Dayán externó preocupación por imponer a una persona algo en contra de su voluntad pues, para ello, debe implicarse un tema de gran entidad. Reiteró estar con el proyecto porque si la propia ley da facultades para evaluar antes de suspender la protección, no estaría de acuerdo en declarar la inconstitucionalidad de dicha disposición.

Agregó que el mecanismo previsto en la ley: 1) no impide que haya una ratificación, y 2) prevé la necesidad de hacer una evaluación, ya que la autoridad se encuentra obligada a cumplir los objetivos de esa ley de orden público, más allá de levantar una medida de protección. Señaló que, si bien pudiera darse cierto tipo de presión externa en el periodista, cualquier solicitud de renuncia a la protección deberá ser motivo de una reflexión por quien está obligado a velar por la seguridad de ese oficio y, a partir de ello, tomar la decisión que corresponda, siempre bajo el respeto de la





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

libre voluntad, por lo que subrayó que lo resuelto en el precedente sirve de sustento para el caso concreto.

Adelantó que, de aceptarse esta sugerencia, se robustecería el proyecto y, de no ser así, la contestación al concepto de invalidez esgrimido no estaría necesariamente en el proyecto, sino en la propia ley, la cual prevé que, previamente a la suspensión de la medida de protección, deberá evaluarse la situación.

La señora Ministra ponente Luna Ramos diferenció que, en el precedente, el argumento expreso del accionante fue que, para la solicitud de suspensión de la medida, no se preveía una ratificación, al cual se respondió, vía interpretación, que no era necesaria la ratificación porque, de cualquier modo, la autoridad tenía que evaluar el riesgo; mientras que, en el caso presente, en el concepto de invalidez se dijo que se vulneran los principios de seguridad jurídica, al aceptarse la suspensión de las medidas sin mayor requisito que un escrito simple, es decir, no se trató el tema de la ratificación y, por tanto, el proyecto no fue expreso al respecto.

Estimó que la solicitud de las medidas debe ser voluntaria por los sujetos que la ley determina, al estimarse que se encuentran en una situación de riesgo y, si en determinado momento deciden no permanecer al abrigo de esas medidas, es que el proyecto señala que no equivale a un desistimiento en un juicio, sino que, si a futuro estuvieran en alguna situación apremiante, podrán volver a solicitar





esas medidas, esto es, no hay ningún tipo de prescripción, al ser una decisión meramente voluntaria.

Recalcó que el legislador no previó la ratificación en la norma en análisis. Por ello, sostuvo el proyecto en sus términos pero, si la mayoría se pronuncia en favor del requisito de la ratificación, elaboraría el engrose contemplándola, adelantando que se apartaría de dicho requisito.

El señor Ministro Franco González Salas advirtió que, a partir de la página cuarenta y dos de la demanda de esta acción, se planteó que no existía la ratificación, lo cual —adujeron— vulneraba los artículos 14 y 16 constitucionales, atinentes a la seguridad personal y jurídica de las personas que hacen uso de la libertad de expresión. Por eso, se reafirmó a favor del proyecto, con voto concurrente.

El señor Ministro Pérez Dayán reiteró la necesidad de invocar el artículo 21, dada la argumentación que el proyecto propone, que concuerda con el objetivo de la ley: la protección de los periodistas.

Señaló que el proyecto, a partir de su página cuarenta y cuatro, incluye el tema de la ratificación, en los siguientes términos: “La decisión de separarse del ‘Mecanismo para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal’ es un acto voluntario del sujeto que solicita las medidas (preventivas, de protección, de protección urgente y de carácter social), no





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

constituye propiamente un desistimiento, en la medida en que la norma no prohíbe la facultad de solicitar nuevamente las medidas que requiera, ni establece un plazo prescriptivo. De ese modo, la finalidad de la norma es la de establecer un mecanismo de protección; sin que obligue al solicitante a seguir en él si no es su voluntad hacerlo, ni tampoco el 'Mecanismo' se encuentra obligado a investigar las razones por las cuales el solicitante decidió dejar la protección, dado que su naturaleza no es la de un ente investigador ni persecutor que deba indagar las razones que motivan a los solicitantes para no permanecer con la medida de protección solicitada, ni éstos se encuentran obligados a justificar sus determinaciones", mientras que el referido artículo 21, fracción I, prevé que el Consejo de Evaluación de Medidas tiene como atribución "Determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas de Carácter Social, a partir de la información elaborada por el Mecanismo Integral; así como suspender o modificar las Medidas de Protección Urgentes, previo estudio de evaluación de riesgo que realice el Mecanismo", con lo cual se debe determinar que sí se encuentra obligado a justificar sus determinaciones, independientemente de que lo haya solicitado el propio interesado.

Recalcó que, aun cuando no se plasme esto en el proyecto, estará de acuerdo con él porque no propone la invalidez del artículo 21, manifestando preocupación de que se dé a entender que el artículo 21 no tiene aplicación





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

alguna, es decir, que ese Consejo no se encuentre obligado a justificar el retiro de las medidas.

La señora Ministra ponente Luna Ramos modificó el proyecto para ajustarlo al precedente, es decir, con la interpretación consistente en prever la obligación de la autoridad de evaluar la solicitud correspondiente, al reconocer que la demanda contenía el argumento de la ratificación, como lo señaló el señor Ministro Franco González Salas.

La señora Ministra Piña Hernández recapituló que en el precedente se determinó que no era necesaria la ratificación, porque la ley preveía un sistema de evaluación tanto para otorgar la medida cautelar como para quitarla. Estimó que, de ser este el argumento que sostiene la validez del artículo impugnado en la presente acción, votaría con el proyecto.

Externó preocupación en el sentido de si el mecanismo advertido en la ley de Quintana Roo —materia del precedente— también está contenido o previsto en la ley en estudio. Si fuera ese el caso, estaría de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reflexionó que la circunstancia de que el precepto en análisis no establezca la ratificación del escrito como un requisito para cesar las medidas no genera su inconstitucionalidad, y que ello tampoco impide a la autoridad respectiva cerciorarse con la ratificación de la solicitud de cese de las medidas.





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

En cuanto al símil que se hizo con el desistimiento en un juicio, aclaró que no existe precepto legal que establezca la ratificación del escrito de desistimiento de un juicio de amparo ante la presencia judicial, sino que se generó esa costumbre e, incluso, se derivaron algunas tesis jurisprudenciales.

Adelantó que podría separarse del precedente, respecto de la afirmación de que, ante un escrito con una solicitud expresa del interesado de que cesen las medidas de protección, el Consejo respectivo realice un análisis, del cual pueda determinar la continuación de esas medidas, aun contra la voluntad expresa del beneficiario, lo cual sería contrario al objeto de la ley. Por eso, estimó que, en todo caso, ante la solicitud expresa, podría solicitar ese Consejo una ratificación del escrito para descartar las posibilidades de que hubiera alguna amenaza, coerción o sustitución de identidad de quien lo solicita.

Desde este punto de vista, valoró al precepto como válido, resultando conveniente la inclusión del tema de la ratificación y apartándose de la revisión o análisis de la solicitud del cese de medidas.

La señora Ministra ponente Luna Ramos coincidió con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que no hay un artículo en la Ley de Amparo anterior que obligue a que se ratifique el desistimiento; sin embargo, ello fue creación jurisprudencial, dada la práctica que se presentaba.





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

Retomó que el precedente determinó la obligación de la autoridad de analizar una petición expresa de renuncia; no obstante, con el presente caso podría darse una nueva reflexión.

Modificó el proyecto para reconocer la validez del precepto impugnado, con la interpretación conforme en el sentido de requerir la ratificación de la solicitud y, una vez ratificada, decretar el cese de las medidas, así como con el apercibimiento de que, de no ratificar, se continuará con las medidas; lo anterior, para tener certeza y seguridad jurídicas de que, quien solicitó la renuncia, ya no requiere las medidas de protección y para no obligar a la autoridad a hacer un estudio innecesario de los riesgos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que la ratificación no es el problema, pues únicamente ayuda a tener certeza de que, quien pidió que se retirarían las medidas, es realmente quien presentó el escrito, en la inteligencia de que, en el precedente, se han dado razones suficientes por las cuales tiene que haber una evaluación del riesgo.

Agregó que, de no evaluarse el riesgo, se estarían violando las obligaciones internacionales del Estado mexicano, de conformidad con el artículo 1° constitucional, en relación con la protección de los periodistas, es decir, mientras el riesgo persista, el Estado sigue teniendo la obligación de protegerlos, por lo que votará en contra del proyecto modificado.





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

El señor Ministro Medina Mora I. se pronunció en favor del proyecto original, pues no es necesaria una ratificación, ya que el Estado está obligado a garantizar la libertad de ejercicio de los periodistas y la libertad de expresión en general. Narró que, en su experiencia personal, los comunicadores y defensores de los derechos humanos perciben estos mecanismos de protección como un acotamiento de su actividad, siendo que la norma pretende tutelar su libertad.

Indicó que el artículo 21 tiene una existencia autónoma de la solicitud de separación de los mecanismos de protección, ya que su fracción IV contempla: “Valorar la posibilidad de realizar un análisis de riesgo externo a petición de la posible persona beneficiaria de medidas o en caso de que se presente una queja, a partir de un padrón de personas calificadas”, lo cual es una situación diversa a la solicitud de separación por parte del propio beneficiario, a saber, que por el paso del tiempo o por el cambio de la geografía, por ejemplo, el riesgo objetivo ya no existe y, por consecuencia, el Estado debe razonar sobre seguir proporcionando o no una medida que es disyuntiva de la vida cotidiana de quien la recibe.

Recalcó que el objeto de la ley es tutelar la libertad de quienes ejercen las actividades precisadas, y si, por las razones que fueren, los beneficiarios deciden no continuar con las medidas de protección, no se deben imponer más requisitos para separarlos de los mecanismos, más allá de





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

su libre solicitud. Adelantó que, aunque no es necesaria, no tendría objeción en que se solicite la ratificación del escrito.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió con la propuesta modificada, pues la ratificación de la solicitud no la condiciona, sino que permite verificar realmente si el beneficiado quiere renunciar a las medidas de seguridad que se le están otorgando, lo cual resultará práctico, útil y brindará seguridad jurídica. Asimismo, indicó que esa renuncia no significa la desaparición de la obligación del Estado de protegerlo, puesto que subsiste la aplicación de las normas internacionales y constitucionales relativas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó no compartir las argumentaciones anteriores pues, al tenor de éstas, en todo caso persistirían las normas internacionales y constitucionales para todos los ciudadanos, pero no así las medidas de protección específicas y diferenciadas de los periodistas, lo cual también es problema y obligación del Estado. Por eso se sostuvo en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales manifestó que existen ciertas medidas específicas a las que los periodistas pueden renunciar, atendiendo a su voluntad personal de no continuar con ellas, mas esto no significa que desaparezca todo el entorno de protección que el Estado tiene obligación de garantizar.

Consultó a la señora Ministra ponente Luna Ramos cuál sería la propuesta precisa del proyecto.





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

La señora Ministra ponente Luna Ramos recordó que el concepto de invalidez concerniente a la ratificación para brindar seguridad jurídica se contestaría en el sentido de reconocer la validez del precepto impugnado, estableciendo la interpretación conforme, consistente en que la solicitud de desistimiento de las medidas de protección debe ratificarse, incluso con el apercibimiento de que, de no hacerlo en un tiempo prudente, se continuaría con ellas. Aclaró que esta propuesta responde a los argumentos vertidos por los señores Ministros Medina Mora I., Presidente Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando séptimo, denominado “Análisis del cuarto concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 56”, consistente en reconocer la validez del artículo 56 —conforme a la interpretación consistente en que, para que surta efectos la solicitud de separación del mecanismo de protección respectivo, es necesario que la persona beneficiaria ratifique dicha solicitud— de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas separándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con una interpretación conforme adicional en el sentido de que se requiere la evaluación de riesgo, Medina Mora I., Laynez Potisek con la propuesta original del proyecto, Pérez Dayán





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en términos del precedente de la acción de inconstitucionalidad 87/2015 y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el considerando octavo, relativo a los efectos de la invalidez de la norma. El proyecto propone determinar que la declaración de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando octavo, relativo a los efectos de la invalidez de la norma, 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.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos leyó 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*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

reconoce la validez de los artículos 5, fracciones III y XVII — esta última conforme a la interpretación consistente en que, dentro del concepto de periodista, se ubican, incluso, a las personas que satisfagan cualquiera de las modalidades previstas en alguno de los enunciados normativos previstos en esa fracción, que soliciten cualquiera de los mecanismos de protección que prevé el ordenamiento respectivo—, 39, párrafo tercero, y 56 —conforme a la interpretación consistente en que, para que surta efectos la solicitud de separación del mecanismo de protección respectivo, es necesario que la persona beneficiaria ratifique dicha solicitud— de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de agosto de dos mil quince. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 5, fracción XI, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de agosto de dos mil quince; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 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





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y 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 dieciséis de enero 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