

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como Voto Particular formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Votos Concurrentes formulados por el Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2015

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

**SECRETARIOS: LAURA GARCÍA VELASCO
JONATHAN BASS HERRERA**

COLABORÓ: PABLO RAÚL GARCÍA REYES

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de junio de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el catorce de septiembre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de diversos preceptos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial, del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, mediante Decreto 276, el catorce de agosto del dos mil quince, promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Quintana Roo.

SEGUNDO. Los conceptos de invalidez que hace valer el accionante son, en síntesis, los siguientes:

Primer concepto de invalidez

En el primer concepto de invalidez que hizo valer, respecto del **artículo 3, fracción VI**, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, la Comisión argumenta, en resumen, lo siguiente.

Señala que el artículo 3, fracción VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, adolece de un posible vicio de inconstitucionalidad, al limitar la prohibición a la discriminación respecto de la libertad de expresión, *“por razones de raza, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, idioma, origen nacional a través de cualquier medio de comunicación”*.

Destaca que el artículo referido al definir la libertad de expresión, no contempla todos los supuestos de prohibición de discriminación consagrados en el artículo 1º de la Constitución Federal, siendo que la Norma Suprema establece una prohibición general de discriminación contra ciertas condiciones de las personas, los cuales se enuncian de manera mínima, clara y precisa, y que termina por hacerse extensiva bajo la expresión *“cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”*, lo que se traduce en una protección amplia.

Añade que el artículo que se impugna, trasgrede al principio de no discriminación que impera como mandato constitucional para todas las autoridades, el cual, deben proteger y respetar en cualquier acto que realicen, incluso los legislativos, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio. Por tanto, todo poder de gobierno queda obligado a respetar el derecho de no discriminación en toda circunstancia y en cada uno de sus actos.

Sostiene que el artículo impugnado resulta excluyente, en tanto no abarca una prohibición de discriminación amplia, tomando en consideración que la Constitución Federal al utilizar la expresión *“cualquier otra”* ampara todos aquellos casos no previstos pero que podrían acontecer por cualquier razón, procurando de manera efectiva que no se dé lugar a ningún tipo de caso discriminatorio.

En esa tesitura, manifiesta que esto no acontece con la norma controvertida, ya que utiliza una descripción cerrada, dado que sólo reconoce como hipótesis de discriminación a la raza, el sexo, la orientación sexual, la identidad, la expresión de género, el idioma o el origen nacional, lo cual, constituye una enunciación limitativa que excluye a todos los supuestos que podrían configurar discriminación, descartando no sólo a los mínimos previstos en el texto constitucional, sino que deja en desprotección a unas personas frente a otras.

Segundo concepto de invalidez

Por otra parte, en el segundo concepto de invalidez que hizo valer, respecto del **artículo 3, fracción XII**, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, la Comisión sostiene, en resumen, lo siguiente.

Que el artículo impugnado trasgrede lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debido a que delimita la calidad de periodista por la condición de que la actividad sea “permanente”.

Aduce que, no se otorga la protección más amplia a las personas cuando hacen uso de la libertad de expresión, al no incluir a aquéllas que ejercen el periodismo de manera fija, dado que bajo esta definición, se podría dar lugar a diversas violaciones de los derechos de las personas al no otorgarles el reconocimiento de la protección a los periodistas a quienes no encuadren en el supuesto, debido a la temporalidad con la que desempeñen su actividad.

Resalta que las normas señaladas, generan una afectación a la libertad de expresión, al desproteger a ciudadanos que desean buscar y difundir información y opiniones, porque establece como requisito para acreditarse como periodista el de una temporalidad (permanente), el cual, considera que es innecesario, injustificado y discriminatorio.

Afirma que las normas resultan incompatibles con la protección de los derechos humanos, pues se genera un criterio injustificado y carente de objetividad para determinar la calidad de periodista, bajo un concepto que no incluye a todos los ciudadanos que deseen buscar y difundir informaciones y opiniones al hacer uso de la libertad de expresión, en función de un elemento como es la permanencia, y no lo hace por el uso de la libertad de expresión en sí mismo, excluyendo a quienes realizan el ejercicio de la libertad de expresión una actividad, eventual, esporádica o compartida.

Asimismo, argumenta que existe una diferenciación innecesaria, injustificada y discriminatoria, pues es importante destacar que la Ley que se analiza, debe tener por objeto, en este caso concreto, la protección de los derechos humanos de las personas que quieren desarrollar y ejercer la libertad de expresión mediante la actividad del periodismo, y no únicamente a un gremio específico en función de aspectos subjetivos, como es la permanencia.

En esta tesitura, afirma que cuando la ley define como periodista a la persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad de manera permanente, quiere decir que esta actividad se realiza sin mutación en un mismo lugar, estado o calidad, como es la temporalidad, lo cual desprotege a aquellas personas que realizan o han realizado la actividad periodística de manera intermitente o que sin ser su actividad primordial ejercen paralelamente ésta, como es el caso de los columnistas, comunicadores de medios de información no oficiales o independientes, o en general de ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones sin que lo hagan de tiempo completo o manera definitiva.

Además, señala que el requisito de permanencia carece de una base objetiva, cuantitativa y cualificable, toda vez que la ley no las señala, ni aun indiciariamente, permitiendo arribar a la certeza de la existencia de ese requisito, por lo que la demostración y calificación de los mismos queda al arbitrio de las autoridades administrativas, esto es, la determinación de la forma y acreditación de tales requisitos, sin que las personas tengan la certeza de cuáles han sido los criterios que han sido tomados en cuenta para darle la calidad de periodista o de colaborador periodístico.

Refiere que en el ámbito internacional existen pronunciamientos especializados en materia de protección al derecho a la información como es la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión y la Declaración de Chapultepec adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en la Ciudad de México, el 11 de marzo de 1994, así como lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-5/85, que resolvió al interpretar el contenido de los artículos 13 y 29 de la Convención Americana, que todo ciudadano tiene derecho a informar y a la vez ostenta fuero especial para recibir información de todos y de toda clase, entre más divergente, mejor, sin discriminaciones entre los informadores o periodistas por la superficial circunstancia de no estar asociados o colegiados a algún ente público o privado.

Adicionalmente, argumentan que el requisito de permanencia para considerar a una persona como periodista, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana, pues se genera una segunda categoría de ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones y además, deben ser tildadas como restricciones a la libertad de expresión que no están fundadas sobre el artículo 6 de la Norma Fundamental, o el artículo 13.2 del Pacto de San José, dado que no están orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Igualmente, se opone al principio pro persona, que orienta, que entre varias opciones para alcanzar un objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.

Por otro lado, afirman que en la Opinión Consultiva ya referida, la Corte Interamericana señaló que el periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, sino que por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión. Asimismo, en la misma Opinión Consultiva se señaló que no basta que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario que los periodistas y, en general, todos aquellos que se dedican profesionalmente a la comunicación social, puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio.

Finalmente, señala que la Corte Interamericana ha expresado que el periodismo, se trata de la única profesión garantizada explícitamente por la Convención Americana de Derechos Humanos, como se especificó, en el párrafo 46 del Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina.

Tercer concepto de invalidez

En el tercer concepto de invalidez que hizo valer, respecto del **artículo 6, fracción IX**, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, la Comisión argumenta, en resumen, lo siguiente.

Que en el precepto apuntado, se contiene el principio de exclusividad, el cual, establece que las medidas deben ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un alto riesgo, lo que resulta violatorio de los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Federal, 4, 5 y 11 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo anterior, toda vez que ello representa una puesta en peligro e inseguridad para derechos fundamentales como lo son a la vida y a la integridad y seguridad personales, porque no se contemplan parámetros que determinen qué se entenderá por “alto riesgo”, dando pie a que las medidas se otorguen de modo discrecional por la autoridad.

La ley debería establecer parámetros para determinar medidas de protección ante la expectativa de riesgo, atendiendo a una evaluación objetiva y no sólo en función de un alto riesgo. En caso contrario, las medidas de protección podrían ser otorgadas de modo discrecional por la autoridad.

Si bien la definición de exclusividad propuesta en el glosario de la ley, refiere que las medidas deberán ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un alto riesgo o que estén vinculadas por las actividades de defensoría o ejercicio de la libertad de expresión que realizan, no debe pasar inadvertido que el término “alto riesgo” trasciende de forma substancial a la determinación de quién puede recibir protección del Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, puesto que no se protege la simple existencia de riesgo o expectativa de peligro, situaciones que también deben ser protegidas por el Estado, para evitar así el “alto riesgo”.

Así entonces, el principio de exclusividad se convierte en un criterio normativo abierto y amplio, que restringe los estándares de protección a situaciones extremas, y a una determinación discrecional, que generan la puesta en peligro e inseguridad jurídica de valores supremos, por la ausencia de parámetros objetivos que determinen la procedencia de las medidas de protección, de tal suerte que el contenido de la norma se distancia de tales mandatos al prever el principio de exclusividad a un alto riesgo y no una protección general para ejercer las actividades de promoción de los derechos humanos y periodismo en todas sus formas y en cualquier circunstancia.

Refiere que la Corte Interamericana, en el Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala, determinó la obligatoriedad de procurar los derechos a la vida y a la integridad personal de los defensores de derechos humanos en dos directrices, la (obligación negativa) que corresponde a la obligación de respetarlos, pero además en sentido positivo (obligación positiva) en que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlos.

Asimismo, el propio Tribunal Interamericano, ha manifestado que en determinados contextos, los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y razonables para garantizar el derecho a la vida, libertad e integridad personal de quienes se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, especialmente como consecuencia de su labor, siempre y cuando el Estado tenga conocimiento de un riesgo real e inminente en contra de éstos y toda vez que existan posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

Adicionalmente, señala que en el Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia, la Corte Interamericana señaló que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas especiales de prevención y protección de los periodistas sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su profesión, brindando medidas de protección a la vida y la integridad a los periodistas que estén sometidos a ese riesgo especial, sin que en tal criterio se destaque una evaluación del riesgo en que se encuentre la persona como “alto”.

En esta tesitura, con la norma impugnada se desprotege una agresión que se pueda evaluar como de bajo riesgo, y que posteriormente derive en un agresión grave, o de imposible reparación como es el caso de amenazas o actos intimidatorios o coacciones indirectas, que repercuten en la psique de la víctima, pero que no tienen efectos apreciables de manera externa, y sólo quedan en el aspecto psicológico e interior de la personas, las cuales pueden ser calificadas de bajo riesgo, porque sus efectos no son apreciables en la inmediatez.

Cuarto concepto de invalidez

Por su parte, en el cuarto concepto de invalidez que hizo valer respecto del **artículo 13**, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, la Comisión arguye, en resumen, lo siguiente.

Que dicho precepto, al solicitar 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.

Menciona que la norma obstaculiza el derecho a la libertad de expresión en su vertiente de recabar información, dado que excluye a aquellos sujetos que no cuenten con la acreditación de un medio de comunicación social por no laborar para el mismo, entonces, la norma genera una distinción de manera tácita, la cual, carece de una justificación constitucionalmente válida y que, eventualmente, devendrá en un trato distinto entre los grupos de periodistas que pueden acreditarse como parte de un medio de comunicación y los que no.

Habida cuenta que la norma impugnada también carece de parámetros objetivos que permitan determinar la “acreditación de un medio de comunicación social” de una manera razonable y en esa forma propicia y facilita la realización de actos arbitrarios, donde se excluya la participación de medios y periodistas independientes, con la consecuencia de que en caso de no contar con tal acreditación, se genere una discriminación, pues el acto surge a partir de una distinción normativa innecesaria.

La porción normativa “acreditación de un medio de comunicación social”, no representa, ni incluye formas alternas de expresión y de difusión de información, que en la realidad actual han superado los tradicionales y convencionales medios de comunicación, entre ellos, por ejemplo, el periodismo independiente que se realiza a través de medios digitales.

Asimismo, la aplicación de la norma cuestionada podría ejercer mecanismos de censura previa, en tanto que resultará discrecional determinar qué medios sociales serán considerados para efectos de emitir una acreditación a sus corresponsales, y cuáles no, inhibiendo la participación de los periodistas de acceder a información, a la par que podría controlarse la información, para que ésta sólo sea difundida por determinados medios sociales, lo que reitera la carencia de elementos objetivos que propician una distinción que no tiene razón que la justifique.

En este sentido, refiere que se configura una norma discriminatoria al ubicar a un grupo específico en clara desventaja frente a otro, en este caso entre quienes no cuentan con acreditación y quienes sí, siendo que ambos ejercen el mismo derecho y desean acceder a la información de un acto de interés público.

Adicionalmente, sostiene que la Corte Interamericana, en el Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, señaló que debe entenderse como discriminación indirecta, toda aquella que mediante una distinción sea por mención u omisión, tenga repercusiones negativas en una persona o grupo de personas determinadas, aun cuando la intención discriminatoria no pueda ser probada.

Quinto concepto de invalidez

Finalmente, en el quinto concepto de invalidez que hizo valer respecto del **artículo 45**, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, la Comisión argumenta, en resumen, lo siguiente.

Que el artículo impugnado, es contrario a los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal, por ser violatorio de los derechos a la seguridad personal y jurídica de las personas que hacen uso de la libertad de expresión o protegen derechos humanos.

Lo anterior, porque dicho numeral establece que las personas beneficiadas por el mecanismo de protección de periodistas, se podrán separar de la medida decretada a su favor en cualquier momento, bastando que simplemente dirijan un comunicado por escrito a la Junta de Gobierno o a la Secretaría Ejecutiva de esa entidad, sin que se requiera que la autoridad verifique que han cesado o se han modificado las causas por las cuales se concedió la protección, que no medie vicio de la voluntad en el acto, ni pida la ratificación personal de tal solicitud, lo que conlleva a que no exista certeza jurídica, atentando así, contra la seguridad personal.

En esa tesitura, es menester que ese acto se verifique o ratifique ante la presencia de la autoridad, por el propio beneficiario, ya que no debe quedar duda alguna acerca de la abdicación de la solicitud del mecanismo de protección, con sus consecuencias jurídicas, pues en caso contrario se correría el riesgo de que se tuviera por cierto un desistimiento que no proviene del beneficiario o que no es hecho con plena consciencia de sus consecuencias, con menoscabo, desde luego, de la certeza y la seguridad jurídica que son principios necesarios para la correcta observancia de los derechos humanos.

Asimismo, para suspender los beneficios del mecanismo de protección, resulta conveniente que previamente se establezca como requisito una nueva evaluación de riesgo, en la que el periodista o el protector de derechos humanos, quedaría asegurado mediante la certificación de que no existe ya peligro inminente para el beneficiario, y no la simple solicitud por escrito.

Adicionalmente, refiere que para la concesión de las medidas, la ley establece un procedimiento riguroso, en el cual se incluye que debe contar con el consentimiento informado de las personas beneficiarias (artículo 22), asimismo que los procedimientos para la concesión y ejecución de las medidas serán establecidas en el reglamento de la ley (artículo 22). De igual forma se establece a favor de la Secretaría Ejecutiva, entre otros, la facultad de suspender las medidas (artículo 31, fracción III), y en el seguimiento periódico a la implementación de las medidas reconocidas, su modificación o incluso su conclusión.

Por otra parte, cuando las autoridades competentes determinan que ha lugar a suspender las medidas, la persona beneficiaria, ejerce su derecho para desestimar la suspensión (artículo 42). Finalmente, la ley prescribe (artículo 44) que las medidas puedan ser ampliadas o disminuidas como resultado de una revisión periódica.

De esta manera, se puede apreciar una protección sistemática y amplia, para la concesión de las medidas de protección, garantía de audiencia para la suspensión, así como la modificación o la suspensión de las medidas mediante seguimiento periódico pero no así para el caso de separación para el beneficiario, donde se genera una incompleta regulación normativa por el desequilibrio entre el inicio y fin de una medida, que se traduce en una potencial puesta en peligro de las personas, a causa de la deficiente regulación legal que se ofrece en el ordenamiento.

Por lo tanto, no se precisa en el artículo impugnado, la existencia de garantías indispensables y necesarias que generen plena certeza de que efectivamente el beneficiario se considera fuera de riesgo o de peligro, lo que se traduce en que, el Estado, no garantiza el ejercicio de la libre expresión ni el ejercicio de los defensores de derechos humanos, ya que la estructura regulatoria de protección permite que, ante una solicitud, sin ratificación y sin verificación de las condiciones de seguridad, se levanten las medidas originalmente impuestas, en perjuicio de los destinatarios.

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos estima infringidos son los artículos 1, 5, 6, 7, 14 y 16, así como los diversos 4, 5, 11 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 6, 9 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CUARTO. Mediante proveído de quince de septiembre de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 87/2015.

En diverso proveído de diecisiete de septiembre de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República, para que emitiera su opinión.

QUINTO. En el informe rendido por el Congreso del Estado de Quintana Roo se señala, en síntesis, lo siguiente.

- Considera que, respecto del primer concepto de invalidez hecho valer, debe sobreseerse, en virtud de que la Comisión actora no establece argumentos que hagan manifiesta la contradicción de la norma impugnada a los preceptos de la Constitución Federal, siendo éste un requisito esencial para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

- En relación con el **primer concepto de invalidez**, sostiene que el concepto de libertad de expresión previsto en el artículo 3, fracción VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, es congruente con el marco jurídico nacional e internacional.
- Señala que lo referido en la fracción VI del artículo 3 de la Ley, no puede interpretarse de manera excluyente, toda vez que se encuentran otras disposiciones que abonan a lo señalado en el artículo en discordia, tales como el artículo 4 que establece que toda la ley deberá ser interpretada conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, además de señalar que la aplicación de la ley se deberá hacer siempre de la manera más favorable a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, en concordancia con el artículo 1º constitucional.
- De igual manera, el artículo 6, al establecer los principios que regirán la ley, califican a todas y cada una de las disposiciones que integran dicho ordenamientos, destacando los principios “Pro Persona” y el de “Igualdad de Trato, No Discriminación y Enfoque Diferenciado”.
- Asimismo, en el propio dictamen del proyecto de ley, se señaló que; *“Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica nacimiento o cualquier otra condición social”*.
- Por lo que queda de manifiesto que en el dictamen resultado del estudio y análisis del proyecto de Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, nunca hubo intención de limitar la prohibición de discriminación al hablar del derecho de libertad de expresión.
- Finalmente, refiere que la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un sentido estricto, resulta limitativa de acuerdo a lo que establece el artículo 1º de la Constitución en su último párrafo, toda vez que no coincide de manera literal en sus supuestos de no discriminación.
- En relación con el **segundo concepto de invalidez**, refiere que resulta necesario conocer los motivos por los que el legislador determinó la aprobación y expedición de este acto legislativo, para efecto de comprender y distinguir su objeto y alcances, para posteriormente analizar la porción normativa impugnada.
- Afirma que la motivación legislativa es genuina en tanto atiende una problemática social determinada, que aunque no es propia de la sociedad en general, es de interés público y social, por el impacto que tiene el ejercicio legítimo, seguro e independiente de las funciones a cargo de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, en el ejercicio de la libertad de expresión del resto de los ciudadanos.
- Señala que la ley definió con exactitud y claridad su objeto de garantizar la protección de toda persona natural o jurídica que se encuentre en situación de riesgo por dedicarse a la promoción y/o defensa de los derechos humanos o al ejercicio del periodismo.
- En relación con la Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana citada por la promovente, afirma que en esta se refiere al ejercicio del periodismo profesional, señalando que es la persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado y no obstante que el ejercicio periodístico puede no ser profesional, es decir, ostentado bajo un título, o incluso no ser remunerado, siempre se ejerce la libertad de expresión de modo continuo, constante o regular.
- De ahí que el legislador palpó la necesidad de establecer en el artículo 3, fracción XII, de la ley, un concepto que fuera integral e incluyente hacia las personas que llevan a cabo el ejercicio periodístico sin tener un título o no percibieran alguna remuneración por su labor, pero que definiera quién, de acuerdo a las características primordiales de esta profesión, tendrá este carácter de periodista, pues ciertamente no todo aquel que ejerce su derecho a la libertad de expresión tendrá el carácter de periodista, como incorrectamente pretende hacer valer la promovente.
- La ley protege el derecho de la libertad de expresión como un ejercicio propio del periodismo y delimita como sujetos a los que han decidido ejercer la libertad de expresión como su actividad y para un propósito social, como un trabajo remunerado o no, incorporando no solo al periodista profesional sino aquel que obtiene este carácter por la actividad periodística que realiza y que en todos los casos se encuentra en riesgo.

- Por tanto, no todo aquel que ejerce su derecho a la libertad de expresión tendrá el carácter de periodista y será sujeto de la ley, pues el objeto de esta no está orientado al ciudadano común que desee buscar y difundir informaciones y opiniones, que quiera desarrollar y ejercer la libertad de expresión, lo que no implica la vulneración o restricción de los derechos que tienen todas las personas a la libertad de expresión y al acceso a la información pública.
- Asimismo, refiere que de todas las acepciones que tiene la palabra “permanente”, ninguna tiene un sentido que implique o considere una cualidad estática o perpetua, es decir de un estado que permanezca sin cambio alguno, que pudiera representar una limitante para aquellos que de forma eventual, esporádica o compartida realizan la actividad periodística.
- Además, el legislador en la búsqueda de proteger a un determinado sector vulnerable ante la violencia por ejercicio de la libertad de expresión, estableció un concepto integral e incluyente hacia las personas que llevan a cabo el ejercicio periodístico de acuerdo a las características primordiales de esta labor profesional, siendo una de ellas la permanencia, entendida como una característica distintiva del que ejerce la libertad de expresión en cualquiera de sus formas sin propósito alguno respecto de aquel que la ejerce de forma continua, constante o regular, de tal forma que revela el propósito social por el cual incluso expone su seguridad o hasta su vida.
- De acuerdo al contexto que establece la fracción XII del artículo 3 de la Ley, la palabra “permanente” tiene distintas acepciones que contemplan a las personas que ejercen el periodismo como una actividad continua, así como aquellas que ejercen el periodismo como una actividad constante o regular, en la que se incluye la actividad periodística que la promovente califica como eventual, esporádica o compartida.
- Aunado a que al describir quiénes tienen el carácter de periodista para efectos de la ley, el legislador enumera a las personas físicas, así como los medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consista en llevar a cabo las distintas actividades inherentes al ejercicio del periodismo, justamente para considerarlos sujetos de la ley, otorgando certeza y seguridad jurídica a la disposición, de quienes tendrán este carácter.
- El elemento de “permanencia” resulta de suma trascendencia para el operador jurídico, dado que permitirá distinguir y ejecutar de forma oportuna y eficaz la acción del Estado para proteger a las personas protectoras de derechos humanos y periodistas que se encuentren en riesgo por proporcionar información veraz y responsable a la sociedad, pues de lo contrario se caería en el absurdo de considerar a todas las personas como periodistas, en virtud que todas las personas como parte de su quehacer cotidiano en el ámbito escolar, familiar y laboral ejercen su derecho humano a la libertad de expresión.
- En relación con el **tercer concepto de invalidez** referente al artículo 6, fracción IX de la ley impugnada, señalan que el legislador al ejercer su labor, evaluó un escenario de necesidad legislativa para la protección de los defensores de derechos humanos y periodistas en la que su labor por sí misma representa o puede representar una alta situación de riesgo, entendiéndose esta última, como un concepto amplio vinculado con la tarea que desempeñan los sujetos de la ley, y no a un requisito para el acceso de las medidas que establece la misma.
- De acuerdo con el dictamen de ley, se desprende que la característica del alto riesgo, atiende a una descripción adjetiva de la actividad que se desempeña por los sujetos de la ley, no a la situación concreta en la que se encuentran en el momento de solicitar una medida.
- En ese sentido, el principio de exclusividad establecido en el artículo 6, fracción IX de la ley, resulta ser un principio que otorga a la ley, la característica de exclusiva, por encontrarse dirigida precisamente a las personas que realizan una actividad de alto riesgo, como lo son los defensores de derechos humanos y periodistas, sin que ello signifique que el mismo principio es una limitante o requisito para el acceso a las medidas que se establecen, sino únicamente a la calificación adjetiva de la actividad que realizan los sujetos de la ley, pues se reconoce el peligro constante en que ejercen su actividad o profesión.
- Aunado a ello, la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto, del cuatro de mayo de dos mil quince, establece dentro de su apartado de “Protecciones” inciso c), que la obligación del Estado de brindar protección a los periodistas, se encuentra sujeta a la existencia de un “riesgo elevado”, es decir, la protección que se otorgue a este sector vulnerable, sí está supeditada a una condicionante como lo es un riesgo superior, alto o elevado.

- De una interpretación gramatical del principio impugnado, se puede advertir claramente que el principio de exclusividad, está dirigido a la implementación de la ley de “manera exclusiva” para aquellas personas que se encuentren en un alto riesgo por las actividades de defensoría y/o ejercicio de la libertad de expresión que realizan.
- Es decir, el alto riesgo no califica a la situación que conlleva el ejercicio de su actividad, al peligro constante de su ejercicio, por lo que no resulta limitante para el acceso de las medidas que se otorgan, lo que resulta concordante con lo establecido en el propio artículo 1º de la ley.
- Asimismo, atendiendo a que las normas deben interpretarse en sentido amplio, con base en el principio de mayor beneficio a la persona, afirman que la ley impugnada, no establece en sus preceptos, en particular los artículos 2, 3, 4, 6 y 15, ninguna forma que pretenda coartar o limitar el acceso de los sujetos de la ley, a las medidas que la misma otorga, sino por el contrario, el único requisito que se invoca para lograr su acceso es que el sujeto de la ley se encuentre en riesgo, pues el principio de exclusividad califica de manera directa a la actividad que realiza el sujeto de la ley y no a la situación concreta en la que se encuentra para el acceso de las medidas.
- Adicionalmente, señalan que el sujeto de la norma podrá acceder a las medidas que la ley otorga para su protección, siempre y cuando se encuentre en riesgo, mediante un estudio de evaluación, que le otorga las herramientas necesarias a la autoridad encargada de su aplicación para poder otorgarlas.
- Así, la condicionante del estado de riesgo se circunscribe a lo plasmado por el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que consagra el derecho a la seguridad de la persona en unión con el derecho a la vida y a la libertad y en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales de la interpretación del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se destaca la garantía de protección de toda persona que recibe amenazas, en el sentido de que cuando exista necesidad objetiva, de que por las circunstancias del caso, un individuo se encuentre en alguna situación de riesgo, el Estado debe adoptar las medidas de protección necesarias para garantizar tanto su vida como su integridad personal.
- Por otro lado, el hecho de que el legislador no haya establecido, qué se entiende por Alto Riesgo –con la salvedad de que dicho término no está dirigido al otorgamiento de las medidas que establece la ley- tal y como lo menciona la promovente, no conlleva a pensar que la norma resulta inconstitucional o inconveniente, pues si bien es cierto que la claridad de las leyes constituye un imperativo para evitar su ambigüedad, también lo es que ningún artículo constitucional exige que el legislador defina los vocablos o locuciones utilizadas, lo que se robustece con la jurisprudencia 1ª./J. 117/2007 de rubro **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR”**.
- En respuesta al **cuarto concepto de invalidez**, señala que de la interpretación gramatical del artículo 13 se desprende que se “podrá” solicitar dos aspectos, la identificación social del periodista entendiéndose está como un documento ajeno a la actividad misma del periodista y la acreditación del medio de comunicación social para el que labora.
- No así, como lo pretende hacer la promovente como una acción imperativa, que se la traduce como una acción de obligatoriedad para presenciar los actos de interés público.
- La promovente pretende realizar una equiparación en el sentido de que al solicitar la acreditación de un medio de comunicación social, equivaldría, en caso de no contar con ella, en un acto de discriminación, porque no se permitió acceder a la información.
- En ese sentido, es dable puntualizar, que en dado caso de ser así como la argumenta la promovente, no tendría razón de ser la Declaración Sobre la Regulación de Medios del dieciocho de diciembre de dos mil tres, adoptada por la Organización de Estados Americanos, pues la acreditación de periodistas lejos de ser una medida restrictiva, es una medida que brinda garantías privilegiadas, con el firme propósito que el periodista cuente con un espacio acorde, oportuno y exclusivo para que obtenga la información y la cercanía que le permita difundir la noticia.
- Lo señalado en el segundo párrafo del artículo impugnado, es una facultad con la que cuenta no solamente la autoridad, sino que tiene un particular o una entidad privada de poder hacer o no hacer, cuando se trate evidentemente de un acto de interés público, razón por la cual, el legislador dispuso que *“En todo caso se podrá solicitar la información oficial del periodista y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora”*.
- Para la correcta interpretación de la norma en cuestión es importante realizar dicho análisis de forma literal, puesto que “podrá” deriva del verbo “poder”, concepto que de acuerdo con la Real Academia Española significa tener expedita la facultad o potencia de hacer algo.

- Derivado que, tanto lo precisado por el legislador en esta porción normativa, como lo dispuesto en las restricciones de los periodistas establecido en la Declaración Sobre la Regulación de Medios del dieciocho de diciembre de dos mil tres, guardan congruencia bajo los elementos que se puedan presentar en supuestos objetivos y razonables, como en el caso de que un espacio físico sea insuficiente, existan medidas preventivas o de protección civil que permitan un determinado número de personas para asistir o cubrir el evento, o en general, se presente la situación que para guardar el interés y la protección social así se amerite o requiera.
- Finalmente, en relación con el **quinto concepto de invalidez**, señala que el legislador se preocupó por implementar la definición de medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección.
- Refiere que si bien es cierto que el artículo 45 permite que la persona beneficiada externe su voluntad mediante escrito dirigido a la Junta de Gobierno o la Secretaría Ejecutiva de prescindir de la protección del mecanismo, en ningún momento establece que bajo esas condiciones bastará ese escrito o petición para que la autoridad retire o de por concluida la medida de protección.
- Lo anterior, al tomar en consideración que en el Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, existen tres entes (Junta de Gobierno, Consejo Consultivo y Secretaría Ejecutiva), que en suma tienen la alta responsabilidad de garantizar en el despliegue de sus funciones, la protección de personas que se dediquen a la labor de informar y defender los derechos humanos de las personas.
- Bajo esa premisa, el ordenamiento contempla la dotación por mandato de ley, de facultades amplias a su máxima instancia, la Junta de Gobierno, quien de conformidad con lo que dispone la fracción I, del artículo 22 de la ley impugnada, tiene como parte de sus atribuciones, determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso, modificar todas las medidas establecidas en la propia ley e incluso se brinda a las personas beneficiarias la oportunidad de participar con la Junta de Gobierno cuando ésta vaya a tomar alguna de sus determinaciones ya referidas.
- Asimismo, la Junta de Gobierno no opera por sí sola, pues por mandato de ley está obligada a trabajar en forma coordinada con el Consejo Consultivo y con una Secretaría Ejecutiva, que la ley define como la instancia responsable de coordinar el sistema, destacando la atribución establecida en el artículo 32, fracción I, de la ley impugnada, consistente en recibir y compilar los casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas y remitir dichos casos a la Junta de Gobierno de forma inmediata.
- Adicionalmente, la Secretaría Ejecutiva tiene la atribución de determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso modificar las medidas urgentes de protección, lo que se complementa invariablemente con la atribución con que cuenta el Secretario Ejecutivo de dar seguimiento periódico a la implementación de medidas preventivas, de protección, urgentes de protección y sociales, lo que puede derivar en que ésta incluso puede efectuar recomendaciones relativas a su aplicación, continuidad y conclusión de ellas.
- En ese sentido, el contenido del artículo 45 que se tilda de inconstitucional, no implica, primero, que a la brevedad se retire la medida de protección, segundo, que los entes susceptibles en términos del propio numeral puedan retirar la medida de protección por presentarse ese escrito conteniendo la voluntad del beneficiario, lo que no es factible, pues la Secretaría Ejecutiva tiene dentro de su competencia dar seguimiento periódico a la aplicación de medidas y cerciorarse que el riesgo ha cesado.
- Aunado a ello, la Junta de Gobierno tiene como mecanismo, el estudio de evaluación de situación de riesgo, establecido en el artículo 33 de la propia ley que sirve para decretar las medidas preventivas, de protección y sociales, lo que implica que estas deban ser analizadas, determinadas, implementadas y evaluadas de común acuerdo con las personas beneficiarias, considerando las posibilidades de riesgo, eventualidades, e incluso, los problemas que pudieran surgir de forma imprevista.
- Además, el legislador dispuso el establecimiento de dispositivas de carácter transitorio, tales como el artículo segundo en que se precisa que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, cuenta con noventa días naturales a partir de la entrada en vigor de la ley en cuestión, para emitir el Reglamento para su debida aplicación, teniendo como finalidad facilitar el uso y aplicación de este ordenamiento.

SEXTO. En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo se manifiesta, fundamentalmente, lo siguiente.

- Por cuanto al **primer concepto de invalidez**, señala que el mismo debe desestimarse, pues el artículo 3, fracción VI, de la ley impugnada, no restringe ni suspende derechos fundamentales ni las garantías para su protección.

- Refiere que el mismo debe estimarse infundado, en razón que si bien el artículo 14 de la Constitución, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley y que al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, esto no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada para redactar una norma, pues tornaría imposible la función legislativa.
- Además, en aplicación del principio de taxativa, es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas así como sus posibles destinatarios, lo que significa que la legislación deba ser precisa para quienes potencialmente sean sujetos a ella, cumpliendo con dicho principio, cuando los destinatarios de la norma tienen un conocimiento en específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento, sin que exija que la expresión de la conducta reprochable sea comprensible para la totalidad de los gobernados.
- Señala que el precepto legal sí aprecia un grado suficiente en cuanto a claridad y precisión de la expresión “libertad de expresión”, pudiendo el destinatario de la norma entender la conducta prohibitiva de discriminación, como aquella que motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
- Así, las palabras “libertad de expresión” y “discriminación” son perfectamente entendibles y de uso común en la mayoría de la población, ya que es innegable que la generalidad de los gobernados las usa en lenguaje corporal y cotidiano, lo que las hace perfectamente comprensibles, sin que sea necesario un ejercicio interpretativo mayor de la acción reprochable, y por ende no es un término ambiguo e impreciso.
- Por cuanto al **segundo concepto de invalidez**, refiere que el artículo 3, fracción XII, de la ley impugnada no es inconstitucional, pues el legislador sólo se refirió a aquellas condicionantes que tienen que observarse por parte de las personas que se dedican a la labor periodística para ser sujetos de ese derecho y seguir disfrutándolo, circunstancia que no incide de ninguna manera en la libertad de buscar y difundir opiniones.
- Señala que la norma impugnada no puede considerarse inconstitucional, debido a que fue conceptualizada en torno a la realidad de la entidad, sobre una base objetiva y razonable, en aras de salvaguardar que el acceso a las medidas de protección sea sólo para los ciudadanos identificados plenamente como defensores de los derechos humanos y periodistas.
- Afirma que las personas que desempeñan la labor de periodistas son tratadas de igual forma, sin embargo, el primer grupo goza de una preeminencia lógica, por el simple hecho de realizar dicha actividad de manera permanente, por lo que dicho requisito no es privativo de la libertad de expresión consagrada en los artículos 6 y 7 de la Constitución y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- En relación con el **tercer concepto de invalidez**, referido al artículo 6, fracción IX, de la ley impugnada, señala que esta es una facultad reglada, en el que las medidas deben ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en alto riesgo o que estén vinculadas por las actividades de defensoría y/o ejercicio de la libertad de expresión que realizan, siendo que en eso estriba la facultad que le confiere el artículo, de la que se desprende el matiz de obligatoriedad de la inflexión verbal “que se encuentren en alto riesgo” y por ende, la facultad reglada para la autoridad administrativa.
- Asimismo, afirma que no se trata de una facultad discrecional, porque en dicho precepto se establecen requisitos cuya observancia y satisfacción confiere el derecho a la adopción de tales medidas a personas que se encuentren en esas circunstancias y porque de la técnica empleada se advierte que cuando el legislador ha querido otorgar una facultad discrecional, lo ha hecho de manera precisa, pues indica cuáles son las que participan de esta naturaleza.
- Advierte que las medidas de prevención, protección, urgentes de protección y sociales, se dictan provisionalmente, son accesorias y sumarias, en tanto que la privación no constituye un fin en sí mismo, cuyo objeto es, previendo el peligro y protección a periodistas y personas que estén vinculadas por las actividades de defensoría, la implementación de acciones que lleven a la pronta extinción de la agresión sufrida.
- En cuanto al **cuarto concepto de invalidez**, afirma que el artículo 13 de la ley impugnada, categóricamente refiere que “el periodista tendrá acceso a todos los actos” y “no se podrá prohibir la presencia de un periodista en estos actos”, por lo cual resulta ilógico que el promovente refiera que de la lectura del artículo se pudiera interpretar que podrían ser excluidos aquellos sujetos que no cuenten con la acreditación de un medio de comunicación social.

- Asimismo, en el segundo párrafo se deja abierta la posibilidad de que los organizadores de un evento pudieran requerir algún tipo de identificación para el caso de que fuese necesario acreditar una personalidad por cuestiones de seguridad o logística pero en ningún momento se dice que la falta de dicha acreditación tendría como consecuencia la negativa para acceder o ser expulsado, pues esto es contradictorio a lo establecido en el primer párrafo.
- La finalidad del artículo 13 de la ley impugnada es la que sirve únicamente como medio de identificación idóneo, que es exigida de manera preferente para el acceso a dichos actos de interés público, por tanto, el legislador no introduce arbitrariamente disposiciones que distinguen entre aquellos que no cuentan con un medio de acreditación social por no laborar en ellos a los que sí cuentan con dicho medio, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente previsto, que es el acceso del periodista a dichos actos de interés público.
- Por otro lado, los requisitos introducidos en el artículo impugnado, están racionalmente conectados con la persecución de dicho fin que es únicamente de identificación más no de censura y no incurre en desproporción alguna que pueda ser constitucionalmente reprochada.
- Además, no puede sostenerse, que el artículo cuestionado trate desigualmente a personas que se encuentran en similar situación jurídica, porque los criterios que sí tienen en cuenta los artículos mencionados son perfectamente racionales y proporcionales desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la disposición legal y los artículos constitucionales y convencionales aplicables, que establecen que todas las personas gozan del derecho a la libre expresión cuyo ejercicio no es restringido mediante una censura previa, sino mediante la exigencia de responsabilidades ulteriores en los casos que afecten derechos de terceros.
- Finalmente, en relación al **quinto concepto de invalidez**, relacionado con la impugnación del artículo 45, refiere que la promovente pretende hacer valer la falta de una circunstancia de forma como un concepto de invalidez, pues la ratificación no constituye un requisito que vaya de la mano del derecho que tiene el solicitante de la medida de seguridad de separarse de esta, ya que la falta de ratificación no implica que al notificársele al beneficiario que se suspenderán los beneficios de la medida de protección, este no pueda manifestar expresamente que nunca ha sido su voluntad que se haga de esta forma.

SÉPTIMO. La Procuradora General de la República no formuló ningún pedimento en relación con el presente asunto.

OCTAVO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible contradicción entre lo dispuesto en diversos artículos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

***Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.*

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El decreto número 276 por el que se aprueba la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo fue publicado en el Periódico Oficial local el catorce de agosto de dos mil quince, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas cincuenta y uno a setenta y cuatro de autos, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del sábado quince de agosto al domingo trece de septiembre de dos mil quince.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la página cuarenta y cinco vuelta del expediente, la demanda se presentó el lunes catorce de septiembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, día hábil siguiente al de fenecimiento del plazo, por lo que es evidente que la presentación de la demanda es oportuna en términos del párrafo primero del artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal ya referido.

TERCERO. Legitimación. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, donde se le comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (foja cuarenta y seis de autos).

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes federales o de las entidades federativas que estime vulneran derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales suscritos por México.

Por su parte, los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² y 18 de su Reglamento Interno³, establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su Presidente.

En el caso, se ejercita la acción en contra de diversos preceptos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, por estimar que vulnera diversos derechos humanos, por lo que, se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO. Improcedencia. El Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, considera que respecto del primer concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, debe sobreseerse, en virtud de que no se establecen argumentos que hagan manifiesta la contradicción de la fracción VI, del artículo 3 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo a los preceptos de la Constitución Federal, siendo éste un requisito esencial para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Se desestima la causa de improcedencia invocada, pues, del escrito inicial de la acción se advierte que la promovente sí hizo valer argumentos por los que, a su juicio, el numeral impugnado vulnera el artículo 1º constitucional, y si estos demuestran o no tal invalidez, es una cuestión que sólo puede ser materia del estudio de fondo del asunto y no de la procedencia del mismo.

¹ **Artículo. 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas

² **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

³ **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

Lo anterior, en términos de la jurisprudencia P./J. 36/2004 de este Tribunal Pleno de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”⁴**.

Por lo anterior, y al implicar dicho planteamiento el estudio de fondo que se haga respecto a la constitucionalidad de la fracción VI, del artículo 3 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, este Tribunal Pleno estima que no se actualiza la causa de sobreseimiento analizada.

En esa tesitura y al no advertir alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso, se procede a analizar el fondo del asunto.

QUINTO. Antecedentes.

Como una cuestión previa al análisis del fondo del asunto, este Tribunal Pleno estima necesario precisar algunos antecedentes y el contexto en el que fue emitida la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

La necesidad de implementar mecanismos de protección a defensores de derechos humanos y a periodistas forma parte de una tendencia internacional que ha repercutido dentro de diversos ordenamientos jurídicos del Estado mexicano.

En el caso de la protección a los defensores de derechos humanos, conviene señalar, que el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó la Declaración Sobre el Derecho y Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas, mejor conocida como la “Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos”.

Si bien esta declaración no representa un instrumento jurídicamente vinculante, la misma contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales. Asimismo, en ella se reconoce el derecho a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional⁵, así como el derecho de toda persona a conocer y recabar información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, realizar publicaciones, difundir libremente esa información a terceros y estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica⁶.

En relación con el derecho a la libertad de expresión y la protección de periodistas, organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en algunos informes, reconocen que el problema de la violencia contra periodistas se ha agravado, vulnerando tanto el derecho de estas personas a expresar e impartir ideas, opiniones e información y atentando contra los derechos de los ciudadanos y las sociedades en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo⁷.

⁴ El texto de la jurisprudencia es el siguiente:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”.

Registro 181395. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIX, Junio de 2004. Pág. 865

⁵ Artículo 1 Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

⁶ Artículo 6

Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;

b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;

c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

⁷ *Violencia contra periodistas y trabajadores en medios: Estándares interamericano y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. p 2.

Lo anterior ha llevado a que diversos órganos realicen pronunciamientos y redacten documentos de trabajo, referentes a la protección de periodistas y aquellos sujetos que hagan uso de la libertad de expresión, tales como la Declaración Conjunta Sobre Delitos Contra la Libertad de Expresión⁸ y la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto⁹, en los que se enfatiza la responsabilidad de los Estados de respetar la libertad de expresión y la obligación positiva de adoptar medidas para su protección ante ataques contra aquellas personas que ejercen este derecho.

A nivel interno, existe la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, expedida por el Congreso de la Unión y publicada el veinticinco de junio de dos mil doce.

Dicho ordenamiento, de acuerdo con el legislador, fue creado con el objetivo de que un mecanismo nacional de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas goce de un sustento legal; estipule la responsabilidad en el ámbito federal; defina estructuras de los programas de protección y; establezca la cooperación con las entidades federativas¹⁰. Asimismo, se pretendió, institucionalizar la naturaleza del Decreto para el “Acuerdo por el que se establecen las bases del mecanismo de protección de defensoras y defensores de los derechos humanos”, publicado en el Diario Oficial el siete de julio de dos mil once; y otorgar las facultades necesarias para ejecutar a nivel nacional y de manera efectiva la protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas¹¹.

Así, de acuerdo con su artículo 1º, esta es una ley de orden público, interés social y de observancia general en toda la República, que tiene como objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, creando para tal efecto el mecanismo de protección para defensoras de derechos humanos y periodistas, con la finalidad de que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

Algunas otras entidades han replicado este modelo de protección dentro del ámbito de sus competencias¹², entre ellas, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de esta entidad el catorce de agosto del año dos mil quince.

En relación con este ordenamiento, que es objeto de análisis en la presente acción de inconstitucionalidad, conviene destacar que el legislador estatal, en sus antecedentes legislativos, reconoce estas influencias externas e internas y señala que respecto a los defensores de derechos humanos, hay una necesidad para proporcionarles apoyo y protección en el contexto de su labor, al considerarse ésta como una labor de alto riesgo, dadas las intimidaciones, desprestigios, hostigamientos, entre otros actos en represalia por actividades que los defensores realizan en favor de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales y regionales¹³.

Por su parte, en relación al derecho a la libertad de expresión y la protección a periodistas, el legislador local señala que este, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, además de un requisito indispensable para la existencia de una sociedad democrática¹⁴. Asimismo, refiere a lo manifestado por organismos internacionales tales como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial de las Naciones Unidas para la

⁸ Adoptada el 25 de Junio de 2012, en Puerto España, Trinidad y Tobago por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

⁹ Adoptada en Riga, Latvia, el 4 de Mayo de 2015 por los mismos órganos ya especificados.

¹⁰ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. 13 de marzo de 2011. p. 10.

¹¹ *Ibid.* p. 13

¹² Al respecto, véase:

Ciudad de México: Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.

Durango: Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos.

Hidalgo: Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo.

¹³ Dictamen con Minuta de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

Pág. 9

Foja 426 del expediente.

¹⁴ *Ibid.* p. 10.

Foja 427 del expediente.

Libertad de Opinión y Expresión, respecto a la situación de las personas que ejercen el periodismo, los cuales también enfrentan la obstrucción en el ejercicio de sus actividades mediante agresiones, amenazas y hostigamientos, en varios países y en especial México¹⁵.

Por lo anterior, y de acuerdo con estos antecedentes e influencias mencionadas, el legislador quintanarroense propone establecer una ley que encumbra la libertad de expresión y la libertad de prensa, proponiendo diversas medidas encaminadas a reducir los factores de riesgo y evitar la consumación de agresiones, proteger la vida, integridad, libertad y seguridad de personas defensoras derechos humanos y las personas periodistas¹⁶.

Asimismo, de acuerdo con los objetivos que se precisan en los artículos 1 y 2 de este ordenamiento, se propone garantizar la protección de toda persona natural o jurídica que se encuentre en situación de riesgo por dedicarse a la promoción y/o defensa de los derechos humanos o al ejercicio del periodismo reconociendo los principios del ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y del periodismo como actividades de interés público.

Una vez señalados el contexto, antecedentes y objetivos que persigue el ordenamiento impugnado, se procederá a analizar los conceptos de invalidez formulados en específico, en contra 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.

SEXTO. Artículo 3, fracción VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala esencialmente, que el artículo 3, fracción VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, resulta inconstitucional en cuanto que, al definir la libertad de expresión, no contempla todos los supuestos de prohibición de discriminación consagrados en el artículo 1º de la Constitución Federal, el cual establece una prohibición general de discriminación contra ciertas condiciones de las personas, que se enuncian de manera mínima, clara y precisa, y que termina por hacerse extensiva bajo la expresión "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*".

El artículo referido de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo señala lo siguiente:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

VI. Libertad de expresión: Es el derecho humano que tiene toda persona para difundir y publicar ideas u opiniones de toda índole, ya sea de forma personal o colectiva, sin que sea objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa o limitada directa o indirectamente, ni discriminada por razones de raza, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, idioma, origen nacional, a través de cualquier medio de comunicación;

Ahora bien, no obstante lo manifestado por la Comisión actora y visto el contenido del artículo impugnado, se estima, con fundamento en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷, que existe un diverso motivo para declarar la invalidez del precepto impugnado.

Este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015¹⁸, reafirmó el reconocimiento que subsiste respecto a los diversos órdenes jurídicos en el sistema legal mexicano¹⁹, señalando que cada uno de

¹⁵ Ibid. p 12.

Foja 429 del expediente. .

¹⁶ Ibid. p.1.

Foja 418 del expediente.

¹⁷ ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

¹⁸ La Acción de Inconstitucionalidad 75/2015 fue resuelta por el Tribunal Pleno el catorce de junio de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes²⁰.

En particular, se señaló que en el orden jurídico Estatal, la materia sustantiva sobre la cual las autoridades locales tienen autonomía funcional *"se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124"*, de lo que se sigue que si bien el régimen regulador de la unión de los Estados federales reconoce la existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, lo cierto es que resulta menester que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

De esta manera, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal.

Así, una interpretación armónica de los artículos 40, 41 y 124 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia.

Adicionalmente, se reconoció en dicho precedente, que el orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y en su parte dogmática, los derechos humanos en favor de los gobernados que deben ser respetados, sin distinción, por las autoridades de estos órdenes de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º constitucional.

En esta tesitura, el orden jurídico constitucional además de establecer las reglas funcionales de las autoridades de los demás órdenes normativos, tiende a preservar la regularidad en dicho ejercicio, mandando que se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal²¹.

Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de que los Estados puedan legislar respecto a los derechos humanos de fuente constitucional, este Tribunal Pleno ha sostenido que los órdenes jurídicos locales emanan del orden jurídico constitucional, del cual deriva que el contenido y sentido interpretativo de los derechos humanos garantizados localmente, si bien cuentan con un espacio de movilidad para la deliberación, no deben afectar el contenido esencial de los derechos humanos reconocidos en la norma suprema²².

Estas consideraciones llevan a este Tribunal Pleno a reconocer la posibilidad de que el legislador estatal de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales, pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

Por mayoría de ocho votos, con el voto en contra del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, se declaró la invalidez del artículo 52, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco por falta de competencia del Congreso local, para establecer un parámetro de regularidad constitucional con base en lo establecido en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ En dicho precedente, se cita en lo conducente, lo resuelto por el Tribunal Pleno en las Controversias Constitucionales 31/97 y 14/2001.

²⁰ Lo anterior, de acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 95/99 de rubro y texto siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.

Del contenido de los artículos 10., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes".

Registro 193262. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999. Página: 709

²¹ Lo anterior, de acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia P./J.97/99 de rubro y texto siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS.

El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 10. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

Registro 193260. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999. Página 709.

²² Estas consideraciones fueron adoptadas en la Contradicción de Tesis 350/2009, resuelta el seis de mayo de dos mil diez por mayoría de diez votos de los integrantes de este Tribunal Pleno, con el voto en contra del Ministro Valls Hernández.

En dicho asunto se estableció lo siguiente:

"Debe tenerse en cuenta que el orden jurídico local emana del orden jurídico constitucional, de lo cual deriva que el contenido y el sentido interpretativo de los derechos humanos garantizados localmente, si bien cuenta con un espacio de movilidad para la deliberación, no debe afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la norma suprema" (foja 38).

Si bien en dicho precedente se hacía mención del término garantías individuales se estima que las consideraciones no se contraponen con el concepto de derechos humanos adoptado por el texto constitucional a partir de la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once.

Sin embargo, esta facultad no implica que las legislaturas estatales puedan introducir en sus respectivas leyes, definiciones específicas respecto a un derecho humano reconocido en algún ordenamiento de fuente constitucional, pues con ello se pretende contextualizar la naturaleza de este mismo, no obstante que el contenido y alcance del derecho ya se encuentra tutelado y delimitado por la propia norma suprema de la cual dimana, pudiendo solo restringirse en los casos y condiciones que la propia Constitución establezca de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal²³.

Además, dadas las características normativas de los derechos fundamentales, se estima que su contenido no puede encuadrarse a una regla específica como la que se pretende introducir con una definición, pues estos se representan primeramente a través de principios o mandatos de optimización y no así por reglas concretas que limitan el margen de aplicación de una norma a supuestos determinados, constituyendo nuevas maneras en que un ordenamiento así como las autoridades que se encarguen de velar por su promoción, respeto, protección y garantía, tengan que evaluar para su ejercicio.

En esta tesitura, este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal carece de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la norma suprema, ya que al derivar del orden constitucional, su contenido y alcance no resulta disponible para las entidades federativas, pues de lo contrario se desnaturalizaría su función normativa, jerárquica, universal y de contenido superior respecto al resto de las normas del orden jurídico.

Así, resulta evidente que el órgano legislativo del Estado de Quintana Roo excedió sus facultades al pretender introducir una definición del derecho de "libertad de expresión" en el artículo 3, fracción VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, ya que con independencia de que ésta sea delimitada para los efectos de dicho ordenamiento, la definición sustituye la facultad del constituyente para reconocer y dotar de contenido a un derecho humano que se encuentra tutelado principalmente en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁵ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁶.

²³ Art. 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

²⁴ (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

Art. 60.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

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

(...)

(REFORMADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

Art. 70.- Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 60. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

²⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 19.

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

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

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que se debe declarar la invalidez de la fracción VI, del artículo 3, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

SÉPTIMO. Artículo 3, fracción XII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la porción normativa del artículo 3, fracción XII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, que establece la definición de periodista, al trasgredir lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debido a que se delimita la calidad de periodista por la condición de que la actividad sea ejercida de manera “permanente”, lo que a su parecer genera una afectación a la libertad de expresión, al desproteger a ciudadanos que desean buscar y difundir información y opiniones, estableciendo un requisito que resulta innecesario, injustificado y discriminatorio.

Adicionalmente, refiere que dicha norma genera un criterio carente de objetividad para determinar la calidad de periodista, bajo un concepto que no incluye a todos los ciudadanos que deseen buscar y difundir informaciones y opiniones al hacer uso de la libertad de expresión, en función de un elemento como es la permanencia, y no lo hace por el uso de la libertad de expresión en sí mismo, excluyendo a quienes realizan el ejercicio de la libertad de expresión como una actividad, eventual, esporádica o compartida.

El artículo 3º, fracción XII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo plantea la siguiente definición de periodista:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

*XII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, **de manera permanente** con o sin remuneración. Las personas físicas, así como los medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo remunerado o no, consiste en recabar, almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen, y que requiere garantías para ser protegida o protegido ante los riesgos que conlleva su labor profesional.*

La definición que se otorga en este ordenamiento resulta de suma trascendencia, pues, cabe recordar que este tiene por objeto garantizar la protección de toda persona natural o jurídica que se encuentre en riesgo por dedicarse a la promoción y/o defensa de los derechos humanos o al ejercicio del periodismo, acorde con lo dispuesto en el artículo 1º de esta ley²⁷.

De tal forma que la falta de inclusión de cualquier persona bajo esta definición, impediría su acceso a los mecanismos de protección de derechos que se establecen a través de este ordenamiento.

Ahora bien, del precepto referido, se advierten dos vertientes para la definición de periodista. Una primera, en la cual se hace mención a toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión su actividad de manera permanente y una segunda que comprende a personas físicas que realizan ciertas actividades y requieren protección ante los riesgos que conlleva su labor profesional.

Así entonces, analizando el precepto que es objeto de impugnación en la presente acción, este Tribunal Pleno considera que dicha norma permite una interpretación acorde al texto constitucional.

Contrario a lo sostenido por la parte actora, la característica de permanencia no plantea una restricción innecesaria, injustificada o discriminatoria, ni implica que se determine al periodista bajo un concepto que no incluya a todas aquellas personas que deseen buscar y difundir informaciones y opiniones al hacer uso de la libertad de expresión. Esto es así, dado que la definición que se otorga de periodista no hace referencia de manera exclusiva a la permanencia en el ejercicio como una característica para que cualquier sujeto encuadre en este supuesto, sino que este es simplemente uno de varios aspectos que se pueden considerar para definir a un periodista, dado que el segundo enunciado de esta fracción prevé otras características que también pueden resultar aplicables.

Así, de la propia lectura del precepto tampoco se advierte que la característica de permanencia, tenga que satisfacerse adicionalmente a otro requisito, sino que estos se prevén de manera aislada.

²⁷ Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Quintana Roo y está dirigida a garantizar la protección de toda persona natural o jurídica que se encuentre en situación de riesgo por dedicarse a la promoción y/o defensa de los derechos humanos o al ejercicio del periodismo.

De forma que a juicio de este Tribunal Pleno, basta con que se actualice cualquiera de los dos supuestos previstos en cualquiera de los enunciados de esta disposición, para que se pueda considerar a alguna persona como periodista. Es decir, basta que se trate de una persona que haga de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente con o sin remuneración (supuesto previsto en el primer enunciado) o bien, que se trate de una persona física que cumpla con cualquiera de las características referidas en el segundo enunciado.

Aunado a lo anterior, en relación con la definición de los sujetos beneficiarios de mecanismos de protección de periodistas y defensores de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha manifestado que existen ciertos elementos que resultan necesarios para que los programas de protección especializados en la protección de periodistas y trabajadores de medios y defensores de derechos humanos sean efectivos. Entre ellos, destaca, que es necesario que exista una adecuada definición de los potenciales beneficiarios de este tipo de mecanismos²⁸, señalando que la calidad de defensora y defensor de derechos humanos se debe determinar de acuerdo a las acciones realizadas por la persona y “no otras calidades, como por ejemplo, si ésta recibe un pago o no por sus labores, o bien, si defiende determinado tipo de derechos”, consideraciones que resultan también aplicables para la protección de periodistas y medios de comunicación, de acuerdo con la propia Comisión²⁹.

Visto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la definición proporcionada por legislador del Estado de Quintana Roo es congruente con estos parámetros, pues en ella también se hace mención de forma amplia a las acciones realizadas por la persona tales como “almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir”, así como, a través de cualquier medio de difusión y comunicación. De esta manera, se considera que la característica de permanencia para definir a un periodista a fin de que se le otorguen las medidas previstas por la propia ley, abunda entre otra serie de características previstas ampliamente en la propia fracción XII, del artículo 3.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en la Opinión Consultiva 8/85 de Colegiación Obligatoria de Periodistas, que el periodista profesional, es una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo “continuo, estable y remunerado”³⁰.

En esa tesitura, se puede advertir que el elemento de “permanencia” que se introduce en el precepto impugnado y que el Diccionario de la Real Academia Española define como “*duración firme, constancia, perseverancia, estabilidad, inmutabilidad*”, coincide plenamente con el propio concepto que utiliza la Corte Interamericana en dicho precedente, por lo que tal característica resultaría válida acorde con los parámetros definidos en la jurisprudencia de este tribunal internacional.

No obstante lo anterior, cabe destacar que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que resulta indispensable que los medios de comunicación tengan aseguradas las condiciones para albergar las más diversas informaciones y opiniones³¹, y en particular respecto a la protección de periodistas, ha considerado que los Estados deben adoptar las medidas de protección necesarias para evitar los atentados a la vida e integridad de los periodistas, por lo que es evidente que la definición de periodista que se da en la citada opinión consultiva, debe entenderse en un contexto amplio de protección a esta profesión, lo que también resulta acorde al contenido del artículo 29 de la propia Convención Americana de Derechos Humanos³².

²⁸ *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 31 de Diciembre de 2013.

Párrafo 82.

Citando a su vez el “*Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*”. 31 de diciembre de 2011. Párr. 496 y 497.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 74.

Cabe señalar que esta consideración también ha sido adoptada por esta Suprema Corte, como se aprecia del contenido de la tesis de la Primera Sala de rubro “**LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA**” [Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Página: 288, Tesis: 1a. CCXVI/2009, Diciembre de 2009, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional].

³¹ Véase Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica (dos mil cuatro), párrafos 118 y 119; y caso Ivcher Bronstein v. Perú (dos mil uno), párrafo 150.

³² Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

En este mismo sentido, resulta relevante lo señalado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el cual en su Observación General Número 34, ha reconocido que en la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en internet o en otros medios³³, además de señalar la necesidad de que los Estados adopten medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión³⁴.

De tal forma que resulta patente la necesidad de una definición que abarque los distintos y cambiantes modos con los que se ejerce esta actividad, que permita acceder a aquellos que ejercen su derecho a la libertad de expresión a través del periodismo a los mecanismos de protección que ofrece el presente ordenamiento, lo que de suyo realiza la fracción impugnada al orientar la definición de periodista también hacia las actividades y funciones que se realizan en esta profesión.

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

Asimismo, debe entenderse que la falta de verificación de alguna de esas características, no exime a la autoridad de realizar todas aquellas diligencias pertinentes, distintas a las reconocidas en este ordenamiento, para la protección de cualquier persona que manifieste haber sufrido una agresión o estimar encontrarse en una situación de riesgo al hacer uso de su libertad de expresión.

En consecuencia, se declara infundado el concepto de invalidez formulado por la Comisión actora y se reconoce la validez del artículo 3, fracción XII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

OCTAVO.- Artículo 6, fracción IX, de la Ley para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la constitucionalidad del artículo 6, fracción IX, de la Ley para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, argumentando que resulta violatorio de los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4, 5 y 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De acuerdo con la promovente, este artículo no contempla parámetros que determinen qué se entenderá por “alto riesgo”, lo que trasciende de forma substancial a la determinación de quién puede recibir protección del Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, puesto que no se protege la simple existencia de riesgo o expectativa de peligro.

Adiciona que dicho principio se convierte en un criterio normativo abierto y amplio, que restringe los estándares de protección a situaciones extremas, y a una determinación discrecional, que generan la puesta en peligro e inseguridad jurídica de valores supremos, por la ausencia de parámetros objetivos que determinen la procedencia de las medidas de protección, además de que se desprotegen agresiones que se pudieran evaluar como de bajo riesgo y que posteriormente deriven en agresiones graves o de imposible reparación, como es el caso de amenazas, actos intimidatorios o coacciones indirectas, que repercuten en la psique de la víctima, pero que no tienen efectos apreciables de manera externa y sólo quedan en el aspecto psicológico e interior de la personas, las cuales pueden ser calificadas de bajo riesgo, porque sus efectos no son apreciables en la inmediatez.

Para efectuar el análisis de constitucionalidad de la norma impugnada, conviene destacar nuevamente los objetivos que el legislador del Estado de Quintana Roo buscó con la creación de la presente ley, y en particular, el referente a la implementación de un mecanismo de protección que garantizara el respeto de los derechos humanos de aquellas personas que se dedican a la promoción y/o defensa de los derechos humanos o al ejercicio del periodismo, labores que de acuerdo con el legislador conllevan un “alto riesgo” y en ocasiones encuentran obstáculos tales como agresiones, amenazas y hostigamientos³⁵.

³³ Observación General No. 34. Artículo 19. Libertad de Opinión y Libertad de Expresión. Párrafo 44. Comité de Derechos Humanos. 12 de septiembre de 2011.

³⁴ *Ibid.* Párrafo 23.

³⁵ Ver pp. 9 y 12 del Dictamen con Minuta de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo. 3 de agosto de 2015

De acuerdo con el ordenamiento, esto se realizaría con la implementación del denominado Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el cual fue creado con la finalidad de que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de garantizar a estas personas, sus derechos a la vida, integridad física, psicológica, moral, económica, libertad y seguridad cuando se encuentren en riesgo con motivo del ejercicio de su actividad, así como de sus familiares o personas vinculadas³⁶.

Ahora bien, el legislador en su artículo 3º, fracciones XII y XIV, se encargó de delimitar las características de los sujetos beneficiarios de esta ley, es decir, a quien se le debe considerar como periodista y defensor de derechos humanos, para efectos de este ordenamiento.

Por su parte, en la fracción IX, del artículo 6º impugnado, se delimitó el marco objetivo a favor de quien podría garantizarse las medidas de protección que prevé la ley, es decir, determinando la situación fáctica que amerita el otorgamiento de estas medidas de protección, estableciendo que están destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un “alto riesgo”.

Así entonces, el artículo 6, fracción IX, de la ley impugnada establece lo siguiente:

Artículo 6. La implementación de esta Ley está fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la normativa internacional de los derechos humanos y en los principios siguientes:

(...)

*IX. Exclusividad: Las medidas deben ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un **alto riesgo** o que estén vinculadas por las actividades de defensoría y/o ejercicio de la libertad de expresión que realizan;*

Para determinar o no la constitucionalidad de este precepto, resulta pertinente señalar que el artículo 1º constitucional, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Dichas garantías, pueden generar actos de sentido positivo o negativo, según la naturaleza de la protección que persiga la garantía correspondiente, es decir, según tenga por objeto producir un acto que promueva, respete o proteja los derechos humanos³⁷.

En esa tesitura, este Tribunal Pleno estima que el Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, constituye un acto de sentido positivo que busca la protección de los derechos humanos de aquellas personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos y al periodismo, al prever la existencia de cuatro tipos de medidas denominadas: (1) Medidas Preventivas (2) Medidas de Protección (3) Medidas Urgentes de Protección y (4) Medidas Sociales, las cuales están destinadas a reducir factores de riesgo, evitar la consumación de agresiones, resguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la persona beneficiaria, para que éstos puedan vivir en condiciones dignas y continuar con el ejercicio de su labor³⁸.

³⁶ Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

II. Implementar el Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de garantizar los derechos a la vida, integridad física, psicológica, moral, económica, libertad y seguridad cuando se encuentren en riesgo con motivo del ejercicio de su actividad, así como de sus familiares o personas vinculadas;

³⁷ Lo anterior de acuerdo al criterio contenido en la tesis 1ª. CCLXXXVII/2014 (10a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguiente:

DERECHOS HUMANOS. CONFORME AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011, LAS GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN PUEDEN ADOPTAR UN CARÁCTER POSITIVO O NEGATIVO.

El texto del artículo 1o., párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. En dichos términos, las garantías de protección, con el fin de tutelar los derechos humanos, pueden adoptar diversas formas. Por ejemplo, aquellas que permiten invalidar o anular el acto que no ha respetado los derechos de las personas; aquellas que buscan producir el acto que promueve o protege tales derechos; así como aquellas que sancionan la omisión de actuación por quienes están constitucionalmente exigidos a promover, respetar y proteger los derechos humanos. **Lo anterior se traduce en que las garantías de protección pueden generar actos de sentido positivo o actos de sentido negativo. Unos u otros dependerán de la naturaleza de la protección que persiga la garantía correspondiente; es decir, según tenga por objeto producir un acto que promueva, respete o proteja los derechos humanos.**

Registro: 2007056. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I. Pág. 528.

³⁸ Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

(...)

III. Implementar y operar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección, Medidas Urgentes de Protección y Medidas Sociales, para reducir factores de riesgo, evitar la consumación de agresiones, resguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la persona beneficiaria y para que éstos puedan vivir en condiciones dignas y continuar con el ejercicio de su labor;

Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que, el beneficio de las medidas positivas de protección de derechos humanos que implementa el Estado, no puede condicionarse al cumplimiento de requerimientos descomunales o encuadre de supuestos normativos excesivos, sino que la posibilidad de acceder a estas medidas debe darse de forma accesible y con los menos obstáculos posibles, tomando en cuenta que la finalidad esencial de la obligación estatal de protección, es el despliegue de múltiples acciones a fin de proteger a las personas de las interferencias provenientes de sus propios agentes y de particulares³⁹. De modo que entre más requisitos se prevean para acceder a las medidas positivas de protección de un Estado y más difícil resulte la determinación de los beneficiarios de éstas, se imposibilita en mayor medida el cumplimiento de la obligación de protección que tiene el Estado.

Conforme a lo señalado, se considera que el artículo 6, fracción IX de la ley impugnada, que establece que las medidas deben ser destinadas para las personas que se encuentren en “alto riesgo”, es inconstitucional al trasgredir el contenido del artículo 1º constitucional en cuanto al deber de protección del Estado.

Al respecto, se destaca que la exigencia de que se trate de un “alto riesgo” no cuenta con un parámetro definido por parte del ordenamiento legal, esto es, no se advierte cuándo se estará en tal supuesto.

Incluso, en diversos numerales de la misma ley, únicamente se hace mención de manera aislada a la existencia de un “riesgo”, sin graduarlo⁴⁰, permitiendo la apertura de diversos supuestos a los que un defensor de derechos humanos periodista pudiera estar expuesto, como se advierte de la serie de principios que se enuncian en el artículo 6 de este ordenamiento.

Artículo 6. La implementación de esta Ley está fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la normativa internacional de los derechos humanos y en los principios siguientes:

IV. Idoneidad: Las medidas deben ser adecuadas a la situación de riesgo y procurar adaptarse a las condiciones particulares de las personas protegidas;

VII. Eficacia: Las medidas tienen el objetivo de prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación;

XI. Prevención: El Estado tiene el deber permanente de establecer medidas efectivas que eviten cualquier riesgo dirigido a las personas beneficiarias;

XII. Temporalidad: Las medidas deben ser decretadas y mantenidas mientras dure la situación de riesgo;

XIII. Causalidad: Las medidas se basan en factores de riesgo y por la condición, actividad, cargo o profesión que realicen las personas beneficiarias;

XIV. Proporcionalidad: Las medidas otorgadas deben corresponder a las circunstancias de modo, tiempo y lugar del riesgo particular de cada persona beneficiaria;

De la misma forma, en el Título IV, Capítulo Único, de la Ley, denominado “De las Medidas”, se establecen diversos elementos que contextualizan las hipótesis de protección y las medidas que pueden implementarse atendiendo al riesgo en que se encuentre.

Artículo 33. La Junta de Gobierno al decretar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Sociales, procederá a:

(...)

II. Coadyuvar en la implementación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Sociales decretadas por la misma, en un plazo no mayor a 10 días hábiles, conforme al Estudio de Evaluación de Situación de Riesgo.

Artículo 34. Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección, las Medidas Urgentes de Protección y las Medidas Sociales deberán reducir al máximo la exposición al riesgo, serán idóneas, eficaces y temporales, podrán ser individuales o colectivas y serán acordes con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas, e incorporarán la perspectiva de género.

³⁹ “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos” Sandra Serrano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer. 2013 P 107.

⁴⁰ Al respecto, véase también el contenido de los artículos 1º, 2º, fracciones II y III, 3º fracciones III, IX y XII, 15 fracciones I y III, 16, fracción IV, 22 fracciones I y IV, 27, 31, 32, fracciones VI, XII, 40, 59 y 62 fracciones I y II.

Artículo 35. Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Sociales, se deberán extender a aquellas personas que determine el Estudio de Evaluación de Situación de Riesgo.

Dichas medidas se analizarán, determinarán, implementarán y evaluarán de común acuerdo con las o las (sic) personas beneficiarias. Asimismo deberán considerarse las posibilidades de riesgo, eventualidades o problemas que pudieran plantearse de forma imprevista.

Artículo 40. Las Medidas Sociales estarán encaminadas a mantener condiciones de vida digna a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que se encuentren en el Estado o fuera de su lugar habitual de residencia a consecuencia de la violencia de la que fueron víctimas o son víctimas potenciales, con motivo de su labor.

Las Medidas Sociales incluyen a favor de las personas defensoras de derechos humanos o periodistas que acrediten su residencia en el Estado, apoyos que en su conjunto les permitan desarrollar mejor su actividad, para que alcancen el bienestar propio y el de sus familias.

Para el caso de personas defensoras de derechos humanos o periodistas que se refugien en el Estado que se encuentren en situación de riesgo, por medio de la aplicación de las medidas sociales se les otorgarán apoyos para hospedaje, vivienda, alimentación, gestiones ante la autoridad educativa, sanitaria y laboral correspondiente, a fin de que las personas que se refugien en el Estado, y sus familias en su caso, puedan vivir en condiciones dignas y continuar con el ejercicio de su labor, y otras que se consideren pertinentes.

Lo anterior resulta relevante, pues el artículo impugnado, al condicionar que exclusivamente se recibirá protección a quienes estén en el supuesto de “alto riesgo”, impide eventualmente la protección en casos necesarios, generando un parámetro distinto y más complejo a lo que se prevé en el resto del ordenamiento.

Así entonces, exigir la existencia de un riesgo mayor para determinar a los posibles beneficiarios de las medidas de protección crea un estándar de protección bajo el cual el periodista o defensor de derechos humanos no sólo tendrá que demostrar la existencia de un riesgo, sino que sea máximo, lo cual impide la real protección que la ley pretende.

De esta manera, es evidente que en este ordenamiento, los márgenes de protección previstos varían según la existencia del riesgo determinado, incluso por lo mismo, se prevén diversas medidas, por lo que no encuentra sentido el que se establezca en el artículo 6, fracción IX, de la ley, que éstas podrán ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un “alto riesgo”, generando un obstáculo innecesario para que los beneficiarios puedan solicitar y en su caso, acceder a disfrutar estas medidas creadas en beneficio del ejercicio de su profesión.

Por otro lado, conviene destacar que en cuanto a la obligación positiva del Estado de proteger a personas expuestas a un riesgo, la Corte Interamericana reconoció en el Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia⁴¹, que el deber del Estado de adoptar medidas de prevención y protección, no significa una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas respecto de éstos en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de **riesgo real e inmediato** para un individuo y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que uno de los elementos necesarios para los programas de protección especializados tanto de periodistas como de defensores de derechos humanos, resulta ser la existencia de un riesgo adecuado que permita al Estado determinar el modo más efectivo para cumplir su obligación de protección, teniendo en cuenta circunstancias específicas y propias del contexto y contemplando la participación activa del beneficiario⁴².

⁴¹ Véase el Párrafo 188, citando lo resuelto por la propia Corte Interamericana en el Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123, y Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 123.

⁴² Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 31 de Diciembre de 2013.

Párrafo 82.

Citando a su vez el “Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas”. 31 de diciembre de 2011. Párr. 496 y 497.

En este sentido, resulta evidente que en la determinación del riesgo a que pudiera verse expuesto un periodista o un defensor de derechos humanos, debe ponderarse la existencia de otros elementos tales como su realidad e inmediatez y las circunstancias específicas y propias del contexto, elementos todos en su conjunto que se deben de examinar para su determinación, sin que se deba exigir la acreditación de un “alto riesgo” como prevé el precepto impugnado, y que por lo mismo, en lugar de evitar un daño irreparable a tales personas, la dejaría indefensa ante amenazas reales.

Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que procede declarar la invalidez de la fracción IX, del artículo 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, en la porción normativa que dice “*un alto*”.

Debiendo quedar la disposición impugnada de la siguiente manera:

Artículo 6. La implementación de esta Ley está fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la normativa internacional de los derechos humanos y en los principios siguientes:

(...)

IX. Exclusividad: Las medidas deben ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en riesgo o que estén vinculadas por las actividades de defensoría y/o ejercicio de la libertad de expresión que realizan;

NOVENO.- 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 Nacional de los Derechos Humanos impugna el contenido del artículo 13, párrafo segundo, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, al considerar que, solicitar la acreditación de un medio de comunicación social para acceder a actos de interés público 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.

Afirma que se obstaculiza el derecho a la libertad de expresión en su vertiente de recabar información, dado que excluye a aquellos sujetos que no cuenten con la acreditación de un medio de comunicación social, por no laborar para el mismo, generando una distinción de manera tácita que carece de una justificación constitucionalmente válida y que, eventualmente, devendrá en un trato distinto entre los grupos de periodistas que pueden acreditarse como parte de un medio de comunicación y los que no.

Además, refiere que la norma impugnada también carece de parámetros objetivos que permitan determinar la “acreditación de un medio de comunicación social” de una manera razonable, propiciando y facilitando la realización de actos arbitrarios, donde se excluya la participación de medios y periodistas independientes, con la consecuencia de que en caso de no contar con tal acreditación, se genere una discriminación, pues el acto surge a partir de una distinción normativa innecesaria.

Finalmente, sostiene que la aplicación de la norma cuestionada podría generar mecanismos de censura previa, en tanto que resultará discrecional determinar qué medios sociales serán considerados para efectos de emitir una acreditación a sus corresponsales, y cuáles no, inhibiendo la participación de los periodistas de acceder a información, a la par que podría controlarse la misma, para que ésta sólo sea difundida por determinados medios sociales, lo que reitera la carencia de elementos objetivos que propician una distinción que no tiene razón que la justifique.

Con la finalidad de determinar si el artículo 13 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, constituye una restricción a la libertad de expresión en su vertiente de recabar información conviene recordar lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2011⁴³.

⁴³ Resuelto por el Tribunal Pleno el veinte de junio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.

Por mayoría de diez votos, se aprobó declarar la invalidez del artículo 373 del Código Penal en el Estado de Veracruz, en contra del voto de la Ministra Luna Ramos.

En cuanto a los temas involucrados en dicha acción, por mayoría de diez votos se aprobaron las consideraciones que sustentaban la invalidez del citado precepto, relacionadas con la violación al principio de taxatividad.

Asimismo, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentaban la invalidez del precepto impugnado, relacionadas con la violación a la libertad de expresión.

Las siguientes consideraciones que se desarrollan de la presente foja hasta la foja 74 de este proyecto son tomadas del citado precedente.

En dicho precedente, este Tribunal Pleno consideró que la centralidad con que nuestra Constitución Federal en sus artículos 6 y 7, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19⁴⁴, consagran el derecho a la libertad de expresión, no debe llevar a concluir que se trata de un derecho ilimitado, pues también se advierte que estos ordenamientos se preocupan por establecer de modo específico cómo deben ser estas limitaciones para poder ser consideradas legítimas.

La primera de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el primer párrafo del artículo 7° de la Constitución Federal (“ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta...”) como en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana (“[e]l ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”) establecen la prohibición de la censura previa.

La prohibición de la censura previa, implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir el desarrollo de las mismas. En este sentido, la Convención Americana es uno de los instrumentos más claros respecto de esta cuestión, porque contrapone expresamente el mecanismo de la censura previa a la regla según la cual el ejercicio de la libre expresión y de la libertad de imprenta sólo puede ser sometida a responsabilidades ulteriores.

Así, este Tribunal Pleno consideró que la prohibición de la censura, en otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a los mismos. Lo que significa e implica es que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad *excluya* sin más a un determinado mensaje del conocimiento público; los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades —civiles, penales, administrativas— posteriores. No se trata, pues, de que no se pueda *regular* el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas, incluso respecto del contenido de los mensajes. El *modo de aplicación* de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del conocimiento público.

⁴⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

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

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

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

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

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

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

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

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 19

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

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

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

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Asimismo, se señaló que la Convención Americana establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera que sea el carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.

Por otro lado, respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, se señaló que en estos supuestos, entran en juego el resto de condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto. Así, el artículo 6° destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos —“la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”— a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público⁴⁵.

Adicionalmente, se refirió que el artículo 7° de la Constitución Federal, evidencia aún mas la intención de contener dentro de parámetros estrictos, las limitaciones a la libertad de expresión al establecer que la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia es “inviolable”, y que “ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como un instrumento de delito” (énfasis añadidos). Se trata, por lo tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

La Convención Americana, por su parte, impone como “límites de los límites” las siguientes condiciones: a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas; b) la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley; c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas); d) la necesidad de que las causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines. Respecto al significado de esta última expresión (“necesarias para asegurar”), se refirió que aunque no es sinónimo de medidas “indispensables”, sí debe apreciarse la existencia de una necesidad social imperiosa: para estimar que una restricción es “necesaria”, no es suficiente demostrar que es “útil”.

La legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

Así, el estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión —por cualquier medio— deben ser diseñadas y constitucionalmente evaluadas queda evidenciado por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las “restricciones indirectas” a la misma. Ello se hace de modo enfático y directo en la Convención Americana (“[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”), y de modo más fragmentario pero no menos inequívoco en nuestra Constitución Federal, que al proscribir la exigencia de fianza a los autores o impresores, al hablar de la imposibilidad de “coartar” la libertad de imprenta, al establecer que en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito, o al referirse a la necesidad de dictar cuantas leyes orgánicas sean precisas para evitar encarcelar a los empleados de una imprenta por existir denuncias contra ellos muestra igualmente (en la clave de la época en la que el texto fue originariamente redactado) la preocupación por evitar que se busquen medios indirectos u oblicuos para restringir la libre circulación de ideas.

⁴⁵ En la citada Acción de Inconstitucionalidad del que se adoptan y aceptan estas consideraciones, a pie de página se refirió lo siguiente: *“Es necesario precisar, además, que aun cuando del tenor literal del artículo 6° parece desprenderse que sólo las autoridades jurisdiccionales o administrativas están sujetas a la prohibición establecida, si entendemos correctamente la función de los derechos fundamentales podemos fácilmente concluir que el legislador es, desde luego, un destinatario pasivo tácito de la misma. Lo anterior no es una cuestión de simple simetría, sino que obedece al hecho de que sólo bajo una interpretación de esa especie es posible el cumplimiento integral de las funciones de este tipo de derechos en nuestro orden jurídico. Es claro que, dada la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, las mencionadas autoridades jurisdiccionales y administrativas sólo podrían realizar las inquisiciones a las que se refiere el artículo 6° con una cobertura legal previa, con lo cual se sobrentiende que el legislador se encuentra constitucionalmente impedido para proveerla”*.

Por otra parte, en el precedente en cita se reafirmó lo sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación durante los últimos años, respecto a que la libertad de expresión constituye un derecho preferente, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades⁴⁶. En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.

En este sentido, la libertad de expresión y su vertiente consistente en el derecho a la información tienen una doble faceta, individual y social, que exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno⁴⁷.

Esta posición preferente de la libertad de expresión y el derecho a la información tiene como principal consecuencia la presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo o informativo, misma que se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público⁴⁸.

Ahora bien, en el presente caso, como se precisó, el accionante impugna el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que señala lo siguiente:

Artículo 13. 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 comunicación social para el cual labora.

Del primer párrafo del precepto citado, se pueden desprender las siguientes reglas:

1. El periodista tendrá acceso a los siguientes actos:
 - a. Todos los actos de interés público que se desarrollen en el seno de organismos públicos o
 - b. Los de carácter público que se desarrollen por personal o entidades privadas, incluidos espectáculos y acontecimientos deportivos.

Es decir, con base en este párrafo se está estableciendo un derecho para todo aquel que se dedique al periodismo a tener acceso a actos de interés público, tanto oficiales como privados.

Sin embargo, en el segundo párrafo, se precisa lo siguiente:

- 1) Al periodista se le podrá solicitar su identificación oficial.
- 2) Y además, la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora.

De acuerdo con la Comisión actora, el segundo requisito es el que deviene inconstitucional, dado que no se expresan los parámetros objetivos que permiten determinar la acreditación de una manera razonable, propiciando la realización de actos arbitrarios, pudiendo generar una discriminación, a partir de una distinción normativa innecesaria.

Este Tribunal Pleno considera que el requisito de acreditamiento del medio de comunicación social, sí constituye una restricción al ejercicio de la libertad de expresión en su vertiente de acceso a la información.

⁴⁶ En este precedente se hizo referencia a la Primera Sala y la doctrina que ha desarrollado sobre este tema, principalmente, en el amparo directo en revisión 2044/2008, sentencia de 17 de junio de 2009, en el amparo directo 28/2010, sentencia de 23 de noviembre de 2011 y en el amparo directo 8/2012, sentencia del 4 de julio de 2012.

⁴⁷ Véase Corte IDH, casos *Ivcher Bronstein v. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74, párrafo 146; "*La Última Tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73, párrafo 64; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).

⁴⁸ Véase CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 10.

Ello, pues, partiendo de una interpretación sistemática de ambos párrafos se puede desprender la siguiente premisa normativa:

- Solo los periodistas, tienen derecho a acceder a cualquier evento de interés público desarrollado por entidades públicas, o bien, a eventos celebrados por entes privados con carácter público.

No obstante, el establecimiento de un requisito adicional que se debe cubrir para el acceso a tales eventos, conlleva que no todo periodista podrá tener acceso, aun cuando exista tal interés público, sino solo aquel que cuente con la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora.

Es importante tener en cuenta que, gramaticalmente, se entiende que la acreditación es *“el documento que acredita la condición de una persona y su facultad para desempeñar determinada actividad o cargo”*⁴⁹. Asimismo, y atendiendo al sentido gramatical de la palabra “acreditar”, se considera que dicha acreditación es otorgada por una persona ajena que hace digno de crédito o da seguridad de que alguien o algo es lo que representa o parece⁵⁰.

De esta manera, de la interpretación gramatical y atendiendo al contenido íntegro del artículo impugnado, este Tribunal Pleno concluye que la exigencia de estar acreditado por un medio de comunicación social, no se corresponde con un Estado democrático en el que la búsqueda de intercambio de información son parte fundamental.

Así, se debe considerar que se está ante una restricción al ejercicio periodístico, pues, como se señaló, no basta con ser periodista para poder acceder a un determinado evento, sino que es necesario contar con la acreditación necesaria para realizar tal actividad, otorgada por un tercero ajeno.

Igualmente, se puede advertir que la falta de tal acreditación restringe la posibilidad de acceso a un evento de interés público y, en consecuencia, limita el ejercicio de la libertad de expresión en su vertiente de acceso a la información, al limitar la posibilidad de que un periodista pueda cubrir, reportar o emitir su opinión respecto a un determinado acto que pudiera ser de interés público para la sociedad.

Ahora bien, no toda restricción a la libertad de expresión, conlleva necesariamente una violación a este derecho, pues de acuerdo con la jurisprudencia que se ha desarrollado respecto a sus limitaciones, se ha considerado que una restricción es válida, siempre y cuando se cumpla con lo siguiente:

1. Que la limitación satisfaga un interés público imperativo.
2. Ante una pluralidad de opciones, se haya escogido la que restrinja en menor escala el derecho protegido.
3. Que la restricción sea proporcional al interés que la justifica y se ajuste estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

En referencia con el primer requisito, el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, manifestó en su escrito de contestación, que dicha norma no constituye una restricción, sino que está encaminada a brindar garantías con el firme propósito de que el periodista cuente con un espacio acorde, oportuno y exclusivo para obtener información, el cual cumple con supuestos razonables, tales como en caso de que un espacio físico sea insuficiente, la existencia de medidas preventivas o de protección civil que permitan un determinado número de personas para asistir o cubrir un evento y cualquier situación para guardar el interés y la protección social que así se amerite o requiera.

⁴⁹ Diccionario de la real academia española

Acreditación:

1. f. Acción y efecto de acreditar.

2. f. Documento que acredita la condición de una persona y su facultad para desempeñar determinada actividad o cargo.

⁵⁰ Diccionario de la real academia española

Acreditar:

1. tr. Hacer digno de crédito algo, probar su certeza o realidad. U. t. c. prnl.

2. tr. Afamar, dar crédito o reputación. U. t. c. prnl.

3. tr. Dar seguridad de que alguien o algo es lo que representa o parece.

4. tr. Dar testimonio en documento fehaciente de que alguien lleva facultades para desempeñar comisión o encargo diplomático, comercial, etc.

5. tr. Com. Tomar en cuenta un pago.

6. tr. Com. abonar (ll asentar una partida en el haber).

7. prnl. Lograr fama o reputación.

Para este Tribunal Pleno, los anteriores objetivos satisfacen el primer requisito dado que, buscan tutelar un interés público imperativo, pues en ellos se encuentra implícita la protección a terceros y la finalidad de garantizar mejores condiciones para el propio ejercicio periodístico a los individuos que se dediquen a esta profesión.

No así, respecto del segundo y tercer requisitos, en tanto que, no se advierte que, se trate de la medida menos restrictiva, ante varias opciones y en ese sentido, sea proporcional al fin buscado.

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 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, quien también ha reconocido que los sistemas de acreditación solo serán permisibles cuando sean necesarios para dar a los periodistas acceso privilegiado a ciertos lugares o acontecimientos, debiendo aplicarse de manera no discriminatoria y compatible con el artículo 19 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre la base de criterios objetivos y teniendo en cuenta que en la función periodística participan una amplia variedad de personas⁵¹.

De lo desarrollado por estos organismos internacionales encargados de verificar el ejercicio de la libertad de expresión en distintas regiones, se desprende que, si bien se reconoce la posibilidad, en determinados supuestos, y en beneficio de los periodistas, de fijar formas de acreditación, estas decisiones deben tomarse siguiendo procesos justos y transparentes, basado en criterios claros y no discriminatorios, publicados con anterioridad.

Lo cual no se contiene en el precepto impugnado, ni en los demás numerales, siendo entonces una condicionante para el acceso a los actos a que alude el artículo combatido.

Por otro lado, si bien es cierto que en la redacción de este artículo se establece que “en todo caso, se **podrá** solicitar la identificación oficial del periodista y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora”, esta cuestión no exime al legislador de este vicio de inconstitucionalidad, pues cabe destacar que, además de que el enunciado alude a que “en todo caso”, también es un hecho que el verbo “poder” no

⁵¹ Observación General No. 34. Artículo 19. Libertad de Opinión y Libertad de Expresión. Párrafo 44. Comité de Derechos Humanos. 12 de septiembre de 2011.

necesariamente tiene el significado de discrecionalidad, sino que en ocasiones se utiliza en el sentido de "obligatoriedad", lo cual, como se ha concluido, puede generar eventualmente una restricción al ejercicio de la libertad de expresión en caso de que una periodista no cumpla con el requisito de acreditamiento que se prevé en el artículo 13⁵².

Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que tal solicitud, sí puede realizarse, respecto a la identificación oficial del periodista, pues lo único que resulta inconstitucional en este precepto, es la solicitud de acreditamiento del medio de comunicación social para el cual labora, la que implica una actividad de validación realizada por un tercero, la cual se ha demostrado, que en el ordenamiento referido, carece de reglas o procedimientos específicos para determinar la forma en que se podrá determinar y por quién.

Así, la interpretación que le ha dado a este precepto, presupone que todo periodista puede tener acceso a cualquier evento de interés público desarrollado por entidades públicas o eventos celebrado por entes privados de carácter público, siempre y cuando una persona demuestre dedicarse a esta profesión, incluso de manera independiente, y en caso de ser requerido, se identifique al respecto, por lo que tal solicitud en cuanto a solicitar una identificación oficial sí resulta constitucional.

Finalmente, cabe destacar que el hecho de que en este precepto se establezca la existencia de mecanismos de acreditación para actos de carácter de público desarrollados por personas o entidades privadas, no constituye un obstáculo para que se pueda declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa referida, pues debe considerarse que el Estado tiene un deber de tutelar y proteger las relaciones jurídicas en que se encuentran las personas con otros particulares y al ser la labor periodística una actividad de interés público, es congruente la modulación de estos requisitos, sin que esto impida que los particulares puedan determinar ciertas reglas para la asistencia a un determinado evento de carácter público, conforme a la legislación aplicable.

Por tanto, este Tribunal Pleno estima que se debe declarar la invalidez del artículo 13, párrafo segundo, en el enunciado que señala "y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora", debiendo quedar el precepto de la siguiente manera:

<i>Artículo 13, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo publicado en el Diario Oficial del Estado el catorce de agosto de dos mil quince.</i>	<i>Artículo 13 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, de acuerdo con la declaración de invalidez determinada.</i>
Artículo 13. 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 <u>y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora.</u>	Artículo 13. 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.

⁵² Al respecto, resulta ilustrativa la tesis 2a. LXXXVI/97 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguiente:

PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL.

En el ámbito legislativo el verbo "poder" no necesariamente tiene el significado de discrecionalidad, sino que en ocasiones se utiliza en el sentido de "obligatoriedad", pues en tal hipótesis se entiende como un deber. Sin embargo, no siempre es claro el sentido en el que el legislador utiliza el verbo "poder", por lo que para descubrir la verdadera intención del creador de la ley, los principios filosóficos de derecho y de la hermenéutica jurídica aconsejan que es necesario armonizar o concordar todos los artículos relativos a la cuestión que se trate de resolver, máxime en aquellos casos en que el verbo, por sí solo, no es determinante para llegar a la conclusión de que la disposición normativa en que se halla inserto, otorga una facultad potestativa o discrecional a la autoridad administrativa.

DÉCIMO.- Artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

En su quinto concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la constitucionalidad del artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, al considerar que el artículo es contrario a los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal, por ser violatorio de los derechos a la seguridad personal y jurídica de las personas que hacen uso de la libertad de expresión o protegen derechos humanos.

Lo anterior, se debe a que dicho numeral, establece que las personas beneficiadas por el mecanismo de protección de periodistas, se podrán separar de la medida decretada a su favor en cualquier momento, bastando que simplemente dirijan un comunicado por escrito a la Junta de Gobierno o a la Secretaría Ejecutiva de esa entidad, sin que se requiera que la autoridad verifique que han cesado o se han modificado las causas por las cuales se concedió la protección, que no medie vicio de la voluntad en el acto, ni se pida la ratificación personal de tal solicitud, lo que conlleva a que no exista certeza jurídica, atentando así, contra la seguridad personal.

De acuerdo con la Comisión actora, es menester que ese acto se verifique o ratifique ante la presencia de la autoridad por el propio beneficiario, ya que no debe quedar duda alguna acerca de la abdicación de la solicitud del mecanismo de protección, con sus consecuencias jurídicas, ya que en caso contrario se correría el riesgo de que se tuviera por cierto un desistimiento que no proviene del beneficiario o que no es hecho con plena consciencia de sus consecuencias, por lo que para suspender los beneficios del mecanismo de protección, resulta conveniente que previamente se establezca como requisito una nueva evaluación de riesgo, mediante la que el periodista o el protector de derechos humanos, quedaría asegurado mediante la certificación de que no existe ya peligro inminente para el beneficiario, y no la simple solicitud por escrito.

Finalmente, refiere que en el ordenamiento se puede apreciar una protección sistemática y amplia, para la concesión de las medidas de protección, garantía de audiencia para la suspensión, así como la modificación o la suspensión de las medidas mediante seguimiento periódico pero no así para el caso de separación para el beneficiario, donde se genera una incompleta regulación normativa por el desequilibrio entre el inicio y fin de una medida, que se traduce en una potencial puesta en peligro de las personas, a causa de la deficiente regulación legal que se ofrece en el ordenamiento.

El artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo establece lo siguiente:

Artículo 45. Las personas beneficiarias se podrán separar de la medida en cualquier momento, para lo cual deberá externarlo por escrito a la Junta de Gobierno o a la Secretaría Ejecutiva, según sea el caso.

Para determinar la constitucionalidad de este artículo conviene recordar que el legislador en sus antecedentes legislativos señaló que el propósito de esta ley era establecer un ordenamiento que encumbrara la libertad de expresión y la libertad de prensa proponiendo diversas medidas encaminadas a reducir los factores de riesgo y evitar la consumación de agresiones, proteger la vida, integridad, libertad y seguridad de personas defensoras derechos humanos y las personas periodistas⁵³.

En esa tesitura, a través de esta ley, se implementó el Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el cual, de acuerdo con su artículo 15, fracción I⁵⁴, tiene como finalidad que el Estado cumpla con la responsabilidad fundamental de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, del ejercicio de la libertad de expresión y del ejercicio del periodismo.

⁵³ Dictamen con Minuta de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo. Pág. 1.

Foja 418 del expediente.

⁵⁴ Artículo 15. La presente Ley crea el Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y tiene como finalidad:

I. Que el Estado cumpla con la responsabilidad fundamental de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, del ejercicio de la libertad de expresión y del ejercicio del periodismo;

Con la finalidad de cumplir con este objetivo, se establece la implementación de diversas medidas que denomina: (1) Medidas Preventivas (2) Medidas de Protección (3) Medidas Urgentes de Protección y (4) Medidas Sociales, definidas ampliamente a partir del artículo 33 de la ley.

En cuanto a la parte operativa para la implementación de este sistema y el otorgamiento de las medidas, se prevé la creación de tres órganos encargados de cumplir con los objetivos que traza la ley.

Estos son:

1. Una Junta de Gobierno, que de acuerdo con la ley, es la instancia máxima del sistema y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el Estado⁵⁵.
2. Un Consejo Consultivo, que se define como un órgano civil de consulta, opinión, asesoría y monitoreo de la aplicación de los planes de trabajo de la Junta de Gobierno, participación en la planeación anual del Sistema, colaboración en el diseño de los programas preventivos y, en su caso, de emisión de opiniones sobre el funcionamiento general del Sistema⁵⁶, y
3. Una Secretaría Ejecutiva, que se define como la instancia responsable de coordinar el Sistema con las dependencias de la Administración Pública del Estado y los Municipios; a cargo de un servidor público con rango de Subsecretario adscrito a la Secretaría de Gobierno, quien deberá tener conocimiento en la materia de evaluación de riesgos y protección⁵⁷.

De acuerdo con este ordenamiento, la solicitud para recibir alguna de estas medidas por parte de un posible beneficiario, es primeramente recibida por la Secretaría Ejecutiva, quien la remite a la Junta de Gobierno, salvo en el caso de las solicitudes relativas a la Medidas Urgentes de Protección⁵⁸ que siguen un trámite diverso ante la propia Secretaría.

Esta remisión que se hace a la Junta de Gobierno, va acompañada de un estudio de evaluación de riesgo, que sirve de base para que esta determine la viabilidad o no de las medidas preventivas, medidas de protección y las medidas sociales⁵⁹.

Así, una vez recibida por la Junta de Gobierno la solicitud correspondiente, ésta resolverá lo conducente, estableciéndose que para la implementación de las medidas preventivas, de protección y sociales, se requerirá contar con el consentimiento informado de las personas beneficiarias, quienes deberán participar con la junta cuando sus casos estén siendo estudiados⁶⁰.

⁵⁵ Artículo 18. La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Sistema y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Estado.

⁵⁶ Artículo 23. El Consejo Consultivo es un órgano civil de consulta, opinión, asesoría y monitoreo de la aplicación de los planes de trabajo de la Junta de Gobierno, participación en la planeación anual del Sistema, colaboración en el diseño de los programas preventivos y, en su caso, emitir opiniones sobre el funcionamiento general del Sistema.

⁵⁷ Artículo 31. La Secretaría Ejecutiva del Sistema es la instancia responsable de coordinar el Sistema con las dependencias de la Administración Pública del Estado y los Municipios; estará a cargo de un servidor público con rango de Subsecretario adscrito a la Secretaría de Gobierno, quien deberá tener conocimiento en la materia de evaluación de riesgos y protección.

⁵⁸ Artículo 32. La Secretaría Ejecutiva contará con las siguientes atribuciones:

(...)

II. Recibir las solicitudes de Medidas a favor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y remitirlas a la Junta de Gobierno, salvo aquellas solicitudes relativas a Medidas Urgentes de Protección;

III. Determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso, modificar sobre las Medidas Urgentes de Protección en cada caso concreto;

⁵⁹ Artículo 32. La Secretaría Ejecutiva contará con las siguientes atribuciones:

(...)

XII. Elaborar los Estudios de Evaluación de Riesgo que sirvan de base para que la Junta de Gobierno determine la viabilidad o no de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y las Medidas Sociales.

⁶⁰ Artículo 22. La Junta de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

V. Conocer y resolver sobre las solicitudes presentadas por las personas en su carácter de peticionaria o beneficiaria, salvo las solicitudes respecto a las Medidas Urgentes de Protección, y

(...)

Para la implementación de las medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Sociales, se deberá contar con el consentimiento informado de las personas beneficiarias, quienes deberán participar con la Junta de Gobierno cuando sus casos estén siendo estudiados.

Al determinar las medidas antes señaladas, la Junta de Gobierno deberá comunicarse de manera inmediata con la autoridad encargada de llevarlas a cabo, quien deberá realizarlas de inmediato.

Los procedimientos que se requieran para el cumplimiento de las determinaciones correspondientes serán establecidos en el reglamento de la presente Ley.

Las medidas dictadas deberán comunicarse por escrito a la, o las personas beneficiarias de la misma en un plazo no mayor a 72 horas posteriores al acuerdo correspondiente.

Asimismo, la ley también prevé que las medidas se analizarán, determinarán, implementarán y evaluarán de común acuerdo con las personas beneficiarias, debiendo considerar las posibilidades de riesgo, eventualidades o problemas que pudieran plantearse de forma imprevista⁶¹.

Por su parte, en el caso de las medidas urgentes de protección, la ley prevé que éstas serán otorgadas por la Secretaría Ejecutiva, quien tiene entre sus facultades determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las medidas urgentes de protección atendiendo a cada caso concreto.

Ahora bien, en términos del artículo 45 impugnado, las personas beneficiarias se podrán separar de la medida en cualquier momento, para lo cual se deberá externar por escrito a la Junta de Gobierno o a la Secretaría Ejecutiva, según sea el caso; sin embargo, contrario a lo manifestado por la Comisión accionante, ello no se produce de forma inmediata.

En el caso de las medidas preventivas, de protección y sociales, su suspensión o modificación se determina por la Junta de Gobierno, previo estudio de evaluación de riesgo que realice el Secretario Ejecutivo⁶².

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

De lo que se advierte que, si bien, la ley no prevé de manera expresa como requisito para la separación de las medidas el hecho de que exista una ratificación por parte del beneficiario de una medida, también es cierto que, no se genera de inmediato la terminación de aquéllas, sino que para que esto se dé, se requiere de un análisis previo por parte de las autoridades encargadas de su otorgamiento.

Así, en el caso de las medidas preventivas, de protección y sociales, es importante destacar que todo lo relacionado con su implementación y evaluación, será analizado de común acuerdo con los beneficiarios, debiendo considerarse las posibilidades de riesgo, eventualidades o problemas imprevistos, mientras que respecto a las medidas urgentes de protección también se advierte la facultad de la Secretaría Ejecutiva para recomendar su continuidad o conclusión.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que el artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo no genera una situación de indefensión del beneficiario de una medida, al no solicitar la ratificación de un escrito por el que se solicite la separación, como pretende demostrar la promovente de la acción, pues, ante la presentación de la solicitud de separación se genera una obligación de la autoridad de evaluar la viabilidad de que se decrete la suspensión o terminación de la medida, advirtiéndose que ésta no puede decretarse de manera inmediata bastando únicamente la presentación de una solicitud en ese sentido.

En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, al no resultar violatorio de los derechos a la seguridad personal y jurídica previstos en los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal.

DÉCIMOPRIMERO.- Efectos.

La declaración de invalidez de los artículos 3, fracción VI, 6, fracción IX y 13, en las porciones normativas correspondientes, 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 esta entidad el catorce de agosto de dos mil quince, surtirá efectos a partir de la notificación al Congreso del Estado de Quintana Roo de los puntos resolutivos de la presente sentencia.

⁶¹ Artículo 35. Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Sociales, se deberán extender a aquellas personas que determine el Estudio de Evaluación de Situación de Riesgo.

Dichas medidas se analizarán, determinarán, implementarán y evaluarán de común acuerdo con las o las (sic) personas beneficiarias. Asimismo deberán considerarse las posibilidades de riesgo, eventualidades o problemas que pudieran plantearse de forma imprevista.

⁶² Artículo 22. La Junta de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:

I. Determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Sociales, a partir de la información elaborada por el Sistema; **así como suspender o modificar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y las Medidas Sociales, previo estudio de evaluación de riesgo que realice el Secretario Ejecutivo;**

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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 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 resolutive 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.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó 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, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la improcedencia.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a los antecedentes. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutive segundo:

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

Se aprobó 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, respecto del considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó 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 con salvedades, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, fracción VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, bajo el argumento

de que los Estados no tienen competencia para legislar en materia de definición de los derechos humanos. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

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, respecto 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”. Los señores Ministros Luna Ramos, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó 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, respecto del considerando décimo primero, relativo a los efectos, 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.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó 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 de formular los votos que consideren pertinentes.

En la sesión privada ordinaria celebrada el veintinueve de agosto de dos mil dieciséis se aprobó el texto del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por unanimidad de once votos, con la salvedad de las consideraciones visibles en la página 47, las cuales se aprobaron por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra de las referidas consideraciones.

El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto particular.

El señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quedó aprobado en los términos antes precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

El Presidente de la Suprema Corte, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del treinta de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2015.

En sesiones de veintitrés, veintisiete, veintiocho y treinta de junio de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se analizaron 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.

Presento este voto porque difiero de la determinación alcanzada por la mayoría de los Ministros en cuanto a la validez de la definición de periodista que la ley establece para efectos del otorgamiento de las protecciones que en ella se prevén.

I. Fallo de la mayoría

La problemática a resolver en el considerando séptimo de la sentencia, consistía en determinar si el artículo 3, fracción XII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo¹, al definir la calidad de periodista para efectos del propio ordenamiento, transgredía la libertad de expresión por el hecho de exigir que quien se dedique a esa actividad lo haga *de manera permanente*, lo que a juicio de la parte accionante dejaba sin protección a los ciudadanos que desearan buscar y difundir información y opiniones.

La resolución da respuesta negativa a tal planteamiento, con base en una **interpretación conforme** del precepto pues a decir de la mayoría, el artículo 3, fracción XII, define el concepto de periodista en dos vertientes: la primera se refiere a toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión su actividad *de manera permanente*, y la segunda comprende a personas físicas que realizan ciertas actividades (almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información) y que requieren protección ante los riesgos que conlleva su labor profesional.

En este sentido —dice la sentencia— no se advierte que la condición de permanencia deba satisfacerse adicionalmente a otro supuesto, sino que éstos se prevén de manera aislada. Esto es, basta que una persona que haga de la libertad de expresión y/o información su actividad *de manera permanente* con o sin remuneración (primer supuesto), o bien, que se trate de una persona física cuya actividad consista en almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información (segundo supuesto), para que se pueda considerarse como periodista.

En consecuencia, se resolvió reconocer la validez del artículo 3, fracción XII de la Ley para la Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, siempre y cuando se entienda que el requisito de permanencia en la actividad contenido en el primer enunciado del precepto no es el único requisito para definir a un periodista, sino que se debe atender también a las características del segundo enunciado del precepto, por lo que satisfecha cualquiera de las modalidades, se podrá calificar como periodista a la persona que solicite cualquiera de los mecanismos de protección que prevé la ley.

II. Motivos de disenso

Respetuosamente disiento del fallo, pues considero que debió declararse la invalidez de la porción normativa *“de manera permanente”* del artículo 3º, fracción XII de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Como punto de partida es importante precisar que el respeto a la libertad de expresión no sólo supone para el Estado Mexicano el deber de abstenerse de cualquier inquisición judicial o administrativa por la manifestación de las ideas; de interferir en la libertad de difundir ideas, o de restringir este derecho por medios

¹ “**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:
(...)”

XII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, ***de manera permanente*** con o sin remuneración. Las personas físicas, así como los medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo remunerado o no, consiste en recabar, almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen, y que requiere garantías para ser protegida o protegido ante los riesgos que conlleva su labor profesional.”

indirectos, como lo establecen los artículos 6 y 7 constitucionales. Además de su faceta individual, en la que todas las personas tienen la posibilidad de manifestarse libremente, el derecho a la libertad de expresión tiene una dimensión social que exige respetar su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno².

Por ello, el deber que en términos del artículo 1° constitucional tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir las violaciones a los mismos, supone todo un conjunto de obligaciones positivas tendientes a la plena eficacia de ambas dimensiones del derecho; **obligaciones entre las que está la de brindar protección a los periodistas contra los ataques de los que pueden ser objeto**, la cual por lo demás ha sido reconocida en diversos instrumentos internacionales³, que si bien no son vinculantes para el Estado Mexicano, le dan un contenido a la libertad de

² **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.** El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.”

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1520. P./J. 25/2007.

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.”

[TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 287. 1a. CCXV/2009.

³ **Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 34 (Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión)**

“Consideraciones generales.

(...)

7. La obligación de respetar las libertades de opinión y expresión es vinculante en su conjunto para todos y cada uno de los Estados partes. Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado parte. El Estado parte también puede incurrir en esa responsabilidad en determinadas circunstancias respecto de actos realizados por entidades semiestatales. En cumplimiento de esta obligación, los Estados partes deben cerciorarse de que las personas estén protegidas de los actos de particulares o de entidades privadas que obstan al disfrute de las libertades de opinión y expresión en la medida en que esos derechos del Pacto sean susceptibles de aplicación entre particulares o entidades privadas.”

Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión adoptado el 4 de junio de 2012.

“B. Recomendaciones.

1. A los Estados.

100. El Relator Especial, teniendo presente que existen en el derecho internacional de los derechos humanos normas para la protección de los periodistas profesionales en situaciones que no son de conflicto armado, insta a los Estados, a los que incumbe la responsabilidad primordial por la protección de los periodistas, a observarlas a nivel nacional. Entre otras cosas, deben asegurarse de que no se promulguen leyes que limiten indebidamente la libertad de expresión de los periodistas, velar por la integridad física y psicológica de los periodistas y tomar medidas para terminar con la impunidad de quienes cometen violaciones de los derechos humanos de periodistas.

(...)

104. Los Estados, como parte de su obligación positiva de promover el derecho a la libertad de expresión, deben prestar pleno apoyo político a la tarea de afianzar la libertad de los medios de información y asegurar que puedan prosperar medios independientes, pluralistas y diversos. Toda ley que regule la labor de los medios de información debe ajustarse a las más altas normas internacionales sobre libertad de opinión y expresión y permitir un debate sin restricciones en esos medios, con arreglo a los principios de diversidad y pluralidad.”

Informe del Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias adoptado el 10 de abril de 2012

“Recomendaciones a los Estados

109. La protección práctica y jurídica inequívoca de la libertad de expresión es un requisito previo para la protección de los periodistas. Debería considerarse prioritario centrar la atención y los recursos en el establecimiento de salvaguardias claras y eficaces para evitar las amenazas físicas contra los periodistas y la rendición de cuentas al respecto.”

Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto adoptada el 4 de mayo de 2015 por el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de Naciones Unidas, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

“2. Principios generales

a. Los Estados tienen una responsabilidad directa bajo las leyes internacionales de derechos humanos de respetar la libertad de expresión también tienen la obligación positiva de adoptar medidas eficaces para proteger la libertad de expresión contra ataques de terceros, lo que incluye castigar a los autores de cualquier ataque contra aquellos que ejercen su derecho a la libertad de expresión y creando conciencia sobre la importancia de la libertad de expresión.

(...)

5. Protecciones

(...)

expresión, al cual debemos atender como Tribunal Constitucional en atención a nuestro deber de interpretar las normas sobre derechos humanos de la manera más favorable a la persona.

Ahora bien, para garantizar adecuadamente esa protección y salvaguardar de manera efectiva la función esencial que desempeñan los periodistas en nuestra democracia, es necesario que las medidas de prevención se otorguen a toda persona que esté en riesgo por el hecho de ejercer su libertad de expresión y de contribuir a la formación de la opinión pública. Por ello, es indispensable dar una definición de periodista, para efectos del otorgamiento de las medidas de protección, que sea acorde con la función que desempeñan, al margen de criterios formalistas.

Al respecto, existen numerosos documentos internacionales en los que se dan definiciones funcionales y amplias del concepto de "periodista", para efectos de la obligación de protección de tienen los Estados, como parte del respeto a la libertad de expresión en sus dos vertientes.

Así, el Informe del Relator especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, de 4 de junio de 2012 establece:

"4. En este contexto y por su función y el servicio que prestan, los periodistas son personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos y documentan y analizan declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos y análisis para informar a los sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. **Una definición de esta índole de los periodistas incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación de la comunidad y a los "periodistas ciudadanos" cuando desempeñan por un tiempo esa función.**"

De igual modo, en el Informe la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre Violencia contra Periodistas y Trabajadores de Medios, se señala que:

"El término "periodistas" [...] debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. **Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las "periodistas ciudadanos/as" y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.**"

Por su parte, el Informe del Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, de 10 de abril de 2012, establece:

"26. A los fines del presente informe, se adoptará un criterio funcional respecto de la cuestión de quién debe ser considerado periodista y, por consiguiente, quién merece atención especial. La definición siguiente representa una interpretación generalmente aceptada del alcance de este concepto: **"Por 'periodista' se entiende toda persona física**

c. Los Estados tienen la obligación de tomar medidas efectivas para prevenir ataques contra periodistas y otras personas que hacen ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y a combatir la impunidad, específicamente al condenar enérgicamente estos ataques cuando se producen, mediante la pronta y efectiva investigación para sancionar debidamente a los responsables y proporcionando una indemnización a las víctimas cuando corresponda. Los Estados también tienen la obligación de brindar protección a los periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión que tengan un riesgo elevado de ser atacados."

Documento sobre violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

"III. Violencia contra periodistas: estándares internacionales y prácticas nacionales.

(...)

31. Con respecto a la violencia contra periodistas y otras personas en razón del ejercicio de la libertad de expresión, la Relatoría Especial ha destacado, con base en la doctrina y jurisprudencia interamericana, la importancia de tres obligaciones positivas que emanan de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión. A saber: la obligación de prevenir, la obligación de proteger y la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de estos crímenes. Tal como lo ha señalado la Relatoría Especial, estas obligaciones se complementan recíprocamente: para que exista un debate democrático libre, robusto y sin restricciones, es necesario combatir la violencia contra periodistas a través de una política integral de prevención, protección y procuración de la justicia."

o jurídica que habitual o profesionalmente se dedica a la obtención de información y su difusión al público por un medio cualquiera de comunicación de masas". Los reporteros y los fotógrafos y quienes apoyan directamente su labor —como los auxiliares locales y los conductores de vehículos— pueden ser vulnerables, y dado que desempeñan una función social de capital importancia, merecen una protección especial. El concepto abarca a los "nuevos medios" y a los "ciudadanos periodistas" y los periodistas de medios digitales."

Asimismo, en la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las situaciones de Conflicto⁴ de 4 de mayo de 2015 se establece, en el punto 5.a., lo siguiente:

"5. Protecciones

a. Las personas físicas y jurídicas que **regularmente o profesionalmente** participan en la recolección y difusión de información al público a través de cualquier de comunicación tienen derecho a la protección de la identidad de sus fuentes de información confidenciales contra la exposición directa e indirecta, incluyendo la exposición a través de la vigilancia.

[...]

c. Los Estados tienen la obligación de tomar medidas efectivas para prevenir ataques contra periodistas y otras personas que hacen ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y a combatir la impunidad, específicamente al condenar enérgicamente estos ataques cuando se producen, mediante la pronta y efectiva investigación para sancionar debidamente a los responsables y proporcionando una indemnización a las víctimas cuando corresponda. **Los Estados también tienen la obligación de brindar protección a los periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión que tengan un riesgo elevado de ser atacados**".

Como puede verse, los estándares internacionales aplicables coinciden en el deber de brindar medidas de protección a los periodistas, debiendo considerarse como tales, por un lado, a quienes laboran en los medios de comunicación tradicionales y desempeñan profesionalmente esa función, pero también a quienes de manera independiente la realizan de manera "habitual", "regular" o "por un tiempo", a través de cualquier medio.

Ahora bien, el proyecto básicamente sostiene que el artículo impugnado establece dos supuestos que permiten definir la función periodística, bastando con que se cumpla cualquiera de ellos para que una persona pueda acceder a las medidas de protección que la ley prevé. El primer enunciado define al periodista en función de la actividad que desempeña —el ejercicio de la libertad de expresión— y lo hace al margen de que exista o no remuneración pero exige un estándar de permanencia en el desempeño de esa actividad. Por su parte, el segundo enunciado define al periodista en función de que dicha actividad se lleve a cabo profesionalmente, en tanto el verbo rector en ese enunciado es precisamente "trabajar", ya sea con o sin remuneración, y se refiere expresamente a una "labor profesional".

De esta manera, el precepto impugnado distingue adecuadamente entre periodistas profesionales y lo que se han denominado "periodistas ciudadanos"; **pero respecto de estos últimos exige que la función se desempeñe permanentemente, lo cual es un estándar más estricto que el de simple habitualidad, regularidad o "por un período de tiempo" al que hacen referencia los instrumentos internacionales.** La habitualidad y la permanencia son conceptos diferentes; el segundo conlleva una idea de mayor duración, estabilidad o inmutabilidad, lo que puede llevar a negar el otorgamiento de medidas cuando a juicio de la autoridad no se satisfagan estos parámetros.

Así, no basta con la interpretación conforme que propone el proyecto, en el sentido de que periodista es el que se coloque en una u otra hipótesis —actividad de facto o actividad profesional—, sino que tratándose del primer supuesto debió declararse la invalidez de la porción normativa "*de manera permanente*", porque con ello se establece un estándar más elevado del necesario para proteger a personas que pudieran estar en riesgo por virtud del ejercicio de su libertad de expresión.

⁴ Declaración del Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de Naciones Unidas (ONU), la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

Si dejamos la definición de periodista como *“toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad con o sin remuneración”* queda suficientemente entendido el elemento de habitualidad o de cierta estabilidad en el desempeño de esta actividad a que se refieren algunos de los documentos internacionales citados y que la propia sentencia cita también, pero sin generar la carga de demostrar un requisito de permanencia que puede ser mal entendido y llegar al extremos de exigir el acreditamiento de supuestos como años de ejercicio, tiempo completo, u otros.

En estas condiciones, me parece que el elemento de permanencia previsto en la primera parte del precepto impugnado resulta inconsistente con una conceptualización funcional y amplia de los periodistas, lo que frustra la finalidad de la ley de brindar una protección efectiva del derecho a la libertad de expresión, por lo que a mi juicio debió invalidarse.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sentencia de treinta de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2015.

En sesión de treinta de junio de dos mil dieciséis, al conocer de la Acción de Inconstitucionalidad 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del artículo 13, párrafo segundo, en el enunciado que señala “y la acreditación del medio de comunicación social para el que labora” de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, reformado por medio del Decreto 276, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de agosto de dos mil quince.

Las razones que sustentan esa decisión se contienen en el considerando noveno de ese fallo y se estructuraron sobre la idea de que, aun cuando se reconoce la validez del empleo de mecanismos de acreditación a periodistas para otorgarles mayor seguridad y acceso a su actividad, la norma impugnada no prevé algún tipo de procedimiento o forma para determinar la acreditación del periodista, lo que genera incertidumbre respecto a las características que quien tenga esta actividad debe cumplir para ser acreditado.

Con base en esas consideraciones, el Pleno concluyó que la condición de exhibir 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, que constituye un derecho preferente por servir de garantía para la realización de otros derechos y libertades.

A pesar de que coincido con la mayoría de los razonamientos en que se basa la determinación de que la porción normativa referida es inconstitucional, me aparto de uno de ellos, concretamente el referente a que *“la libertad de expresión constituye un derecho preferente”* (foja 72 del fallo).

Mi criterio parte de que sería muy difícil establecer una prelación entre derechos humanos, dado que la importancia de todos y cada uno es la misma.

Esta afirmación se sustenta en que, de conformidad con el artículo 1 Constitucional, los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, lo que es indicativo de que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior o superior a otro, sino que todos están interrelacionados entre sí, por lo que todos deben ser objeto de protección en las mismas condiciones.

De ahí que cuando exista un problema que involucre la colisión de dos derechos humanos, la forma de resolverlo no es verificando si uno de los derechos es jerárquicamente mayor o menor, sino lo que en ese caso debe realizar el operador jurídico es un ejercicio de ponderación, a fin de sopesar los derechos fundamentales que se encuentran en conflicto, en aras de alcanzar una armonización entre ellos, de ser posible, o de definir cuál ha de prevalecer.

Es por las razones expuestas que se emite el presente voto porque, si bien compartí la existencia del vicio de inconstitucionalidad que finalmente sirvió de base al Alto Tribunal para sustentar su fallo, así como las razones torales que sostienen esa decisión, considero necesario destacar como salvedad que me aparto de una de las afirmaciones contenidas dentro de las consideraciones de esa decisión, específicamente la que parte de la existencia de una jerarquización de derechos humanos, dado que, como se expuso, creo que todos tienen la misma importancia y valor.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la sentencia del treinta de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2015 CORRESPONDIENTE A LA SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DE TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS.

Presento este voto concurrente, pues quiero apartarme de las consideraciones de la mayoría relacionadas con la facultad de los estados sobre la posibilidad regulatoria de establecer mecanismos de protección de los derechos constitucionales.

La sentencia concluye, en el considerando sexto, que al pretender introducir una definición del derecho a la libertad de expresión en la ley local, con independencia de que ésta sea delimitada para los efectos de dicho ordenamiento, la definición sustituye la facultad del constituyente para reconocer y dotar de contenido a un derecho humano reconocido por la Constitución Federal. Dentro de las consideraciones relevantes se encuentran las siguientes:

Estas consideraciones llevan a este Tribunal Pleno a reconocer la posibilidad de que el legislador estatal de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales, pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

Sin embargo, esta facultad no implica que las legislaturas estatales puedan introducir en sus respectivas leyes, definiciones específicas respecto a un derecho humano reconocido en algún ordenamiento de fuente constitucional, pues con ello se pretende contextualizar la naturaleza de este mismo, no obstante que el contenido y alcance del derecho ya se encuentra tutelado y delimitado por la propia norma suprema de la cual dimana, pudiendo solo restringirse en los casos y condiciones que la propia Constitución establezca de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal (...).

La afirmación que hace la mayoría en relación a que los estados sí pueden definir los derechos humanos pero no ampliarlos no soporta un simple análisis lógico: por un lado determina que las legislaturas locales pueden “desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano” y, por otro, establece que ello no implica que puedan introducir definiciones sobre un derecho humano.

Asimismo, tal como he establecido anteriormente¹, esa argumentación resulta contraria a la forma en que nuestro modelo constitucional, por una parte, consagra al federalismo, y, por la otra, porque se distorsiona la forma apropiada de entender a los derechos humanos como principios irradiadores a todo el sistema controlables desde el valor de la coherencia normativa.

Dicha decisión abona a la limitación, cada vez mayor, de la posibilidad de un constitucionalismo multi-nivel de protección de los derechos humanos, sensible a las preferencias mayoritarias en cada estado. Con este criterio, se limita a los estados oponerse a los derechos humanos y explorar nuevas formas de protección desde la creatividad de los procesos democráticos regionales. En otras palabras, se limita la posibilidad de encontrar en los estados laboratorios democráticos de experimentación, como se ha reconocido en la jurisprudencia americana, que produzcan experiencias de la mejor manera de proteger principios constitucionales, lo que paradójicamente se ha hecho en nombre del federalismo para garantizar una visión centralista cuyo único valor sea la certeza y uniformidad.

Coincido, sin embargo, en la premisa más básica de la ejecutoria. El parámetro de control constitucional es indisponible para los estados. Esto supone que no gozan de una competencia legislativa para desconocer sus contenidos, ni sus implicaciones normativas, como se definan en sede de control constitucional. En otras palabras, los estados no pueden optar cumplir con la Constitución. Sin embargo, si la indisponibilidad se debe traducir al lenguaje de las competencias, sólo es para identificar una inhabilitación normativa para contradecir lo previsto en la Constitución a través normas secundarias.

Pero ¿qué pasa con la competencia para reforzar, ampliar o establecer garantías adicionales a lo previsto en la Constitución? Esta pregunta no se deriva de la tesis de indisponibilidad de los contenidos constitucionales, sino de la teoría federal y de los derechos humanos inserta materialmente en la Constitución.

En esta decisión, la mayoría rechazó, en una redacción confusa y contradictoria, esta competencia para experimentar con nuevas formas de protección de los derechos humanos escondiendo en la tesis de la indisponibilidad una visión centralista del federalismo mexicano que percibe negativamente el pluralismo democrático y enaltece la certeza de una normativa única. La polifonía de mecanismos de protección de los derechos humanos debería percibirse como una virtud del modelo federal democrático. Lo jueces constitucionales sólo deberían garantizar que en esos ejercicios no se vulneren los contenidos nucleares, ni se frustren mecanismos de protección nacionales. La forma en que cómo los estados buscan garantizar los derechos humanos en los juicios locales y a través de los jueces locales sólo debería controlarse por el valor de la coherencia normativa con el parámetro de control.

Me pregunto, entonces, ¿desde cuándo la indisponibilidad de los derechos humanos supone la imposibilidad de reforzarlos a través de legislación apropiada en cada entidad federativa? Menos aún, no puedo coincidir en que a partir de la indisponibilidad de los derechos humanos, como principal parámetro de control constitucional, se deba extraer una facultad implícita a favor de la Federación para reglamentar sus condiciones de tutela con exclusividad —y por tanto, con exclusión de los estados—.

Todo lo que se encuentra incluido en la naturaleza indisponible de los derechos humanos y de cualquier parámetro de validez constitucional es la obligación jurídica de los estados y de la federación de no contravenir sus contenidos y un mandato a cargo de los jueces de declarar inválido cualquier norma u acto que contradiga lo prescrito en la Constitución. Esto supone analizar caso por caso cada contenido constitucional, identificar el operador deóntico utilizado por el Constituyente, y contrastar la norma secundaria o acto de autoridad a fin de determinar si ha sido vulnerado.

En mi opinión, y tal como lo he dicho antes, un sistema federal como el nuestro, que atrinchera un conjunto de derechos humanos con jerarquía constitucional no puede rechazar la pretensión de los estados de reforzar esos derechos a través de mecanismos adicionales. La opinión contraria contradice esta visión del federalismo cooperativo y mina la naturaleza de los derechos humanos como principios.

¹ Cfr. Voto particular en la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015. Parte de este voto se retoma en gran parte de dicho voto.

En ese sentido, considero que se debieron analizar los argumentos propuestos por la parte actora en cuanto a la definición misma de libertad de expresión y al hecho que dejaba de fuera ciertas categorías sospechosas. Este análisis, sin embargo, no se realizó pues se consideró la invalidez del precepto por las razones expuestas, con las cuales no concuerdo.

Por otro lado, la sentencia analiza la definición de periodista que se establece en la fracción XII, del artículo 3 de la Ley analizada que establece:

XII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente con o sin remuneración. Las personas físicas, así como los medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo remunerado o no, consiste en recabar, almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen, y que requiere garantías para ser protegida o protegido ante los riesgos que conlleva su labor profesional.

La sentencia concluye que solo en uno de dos supuestos se requeriría que la labor periodística sea permanente, y que la segunda parte es más flexible. Agrega que ambos supuestos “se prevén de manera aislada”, por lo que “basta con que se actualice cualquiera de los dos supuestos previstos en cualquiera de los enunciados de esta disposición para que se pueda considerar a alguna persona como periodista”.

Sobre la definición de periodista, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe “Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia” señaló que el término ‘periodista’ debe entenderse de manera amplia, como personas “que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.”

Por otro lado, la Relatoría especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de la Organización de Naciones Unidas (ONU) también ha establecido que derivado de la función y servicios que prestan los periodistas, estos “son personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos y documentan y analizan declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos y análisis para informar a los sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole de los periodistas incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación de la comunidad y a los “periodistas ciudadanos” cuando desempeñan por un tiempo esa función.”

Asimismo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha destacado que “Por ‘periodista’ se entiende toda persona física o jurídica que habitual o profesionalmente se dedica a la obtención de información y su difusión al público por un medio cualquiera de comunicación de masas”.

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de su Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, estableció claramente que “la protección de los periodistas no debiera limitarse a los que están reconocidos formalmente como tales, sino que debería comprender a otros, incluidos los trabajadores de los medios de comunicación comunitarios, los periodistas ciudadanos y otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar a su público.”

Por su parte, en la Ley para la Protección de Personas Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, se establece en su artículo 2° que 'periodistas' son "(l)as personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen."

En todo caso, si bien no coincido en la inclusión de permanencia en ningún caso como el previsto en la primera parte del artículo, pues es subinclusivo y no es un requisito para ser periodista, lo cierto es que la segunda parte es suficientemente amplia para comprender una definición integral de periodista.

Finalmente, esta acción de inconstitucionalidad es importante pues abona al desarrollo del contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información, tanto en su vertiente individual como colectiva, respetando y protegiendo el espacio público para participar en el debate público, en el centro del cual se encuentran los periodistas.

El Ministro: **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la sentencia del treinta de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.