

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 84/2015, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales y Votos Particulares formulados por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 84/2015.

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIA: GUADALUPE M. ORTIZ BLANCO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de enero de dos mil diecisiete.

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Mediante escrito recibido el nueve de septiembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de los artículos 5, fracciones III, XI y XVII; 39, tercer párrafo, y 56 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diez de agosto de dos mil quince.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a las siguientes:

- I. Órgano Legislativo: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- II. Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consideró transgredidos fueron los artículos 1, 5, 6, 7, 14 y 16; señaló, además, el artículo 10. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Texto de las normas cuya invalidez se solicita:

“Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

III. Colaboradora o colaborador periodístico: Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica o regular, sin que se requiera registro gremial, remuneración o acreditación alguna para su ejercicio.

...

XI. 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.

...

XVII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente. Las personas físicas, cuyo trabajo 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, que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.”

“Artículo 39.

...

Para acreditar el carácter de persona defensora, periodista o colaboradora periodística, baste remitirse a la labor que realizan para determinar si configura el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos o el de la libertad de expresión.”

“Artículo 56.- La persona beneficiaria se podrá separar del Mecanismo en cualquier momento, para lo cual deberá externarlo por escrito a la Junta de Gobierno.”

CUARTO. Conceptos de invalidez. La promovente hizo valer los conceptos de invalidez que en lo conducente se transcriben:

“PRIMERO. EL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN XI, RESULTA CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 1 Y 7 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y 13 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TODA VEZ QUE NO RECONOCE EL BUSCAR Y RECIBIR INFORMACIÓN COMO PARTE DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y COMO REQUISITO PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.

[...]

Se reitera que la norma impugnada no contempla los elementos constitutivos de libertad de expresión, en concreto excluye los verbos rectores de ‘buscar’ y ‘recibir’ información, es decir, no considera como parte de la libertad de expresión la necesaria investigación o acceso a la información de aquello que se pretende publicar o difundir. En el fondo son expuestos los elementos contenidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución Federal, del tenor siguiente que expresamente reconocen que 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.

[...]

En la lógica, debe dejarse en claro que la labor periodística es inseparable de la libertad de expresión, y así se deduce que en la redacción de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal no están reconocidos como parte de dicha labor los actos tendientes a hacerse llegar de información, a buscarla, ni los medios por los cuales pueda considerarse como recibida algún tipo de información; lo que tiene como consecuencia que al no ser reconocidos por la ley referida, se puede incurrir en el escenario donde los periodistas que durante su investigación o durante la obtención de información, sean sujetos de amenazas o algún tipo de agresión o puesta en peligro, actividades que no sean consideradas como sujetos de protección en tanto que no se considerará la actividad de investigación o recepción como parte de la labor periodística.

En ese escenario se obstaculiza no sólo la profesión del periodista sino también su libertad de expresión, ya que de tal modo se restringiría también la posibilidad de divulgación, en tanto que se obstruye la posibilidad de buscar y recibir información, en consecuencia, al restringir indirectamente la posibilidad de obtener información se limita el derecho de expresarse libremente, como lo ha argumentado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay, que a continuación se cita:

[78] La expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles. Una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.’

En esa misma tesitura, al no ser contemplada la ‘información’ como objeto directo de la libertad de expresión, y solo constreñirse a reconocer a las ideas y opiniones como objeto de la libertad de expresión, se trasgreden los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, que al referir ‘información’, amplía aquello sobre lo cual puede versar la libertad que se busca defender.

Los mismos razonamientos son aplicables para el amparo de los derechos fundamentales de las personas defensoras de derechos humanos, a quienes también la norma combatida causa una afectación en su esfera mínima de protección, puesto que la libertad de expresión es una herramienta indispensable para tales sujetos, sobre todo porque es un elemento esencial para su labor, la búsqueda de información.

[...]

Por tales razones la porción normativa del artículo 5, fracción XI, en tanto que es restrictiva, debe tildarse de inconstitucional, por atentar directamente contra la libertad de expresión.

Adicionalmente este mismo artículo 5, fracción XI, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, adolece de otro vicio constitucional, 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.', lo que resulta inexacto.

Esto es así en tanto que la porción normativa citada excluye otros aspectos constitutivos de la prohibición de discriminación consagrados en el artículo 1 de la Constitución Federal, pues la Ley del Distrito Federal no contempla como parte de la prohibición de discriminación, que en seguida se enuncian:

- **edad,**
- **discapacidades,**
- **condición social,**
- **condiciones de salud,**
- **religión,**
- **opiniones,**
- **estado civil,**
- **cualquier otra.**

Como consecuencia, el artículo impugnado resulta excluyente, en tanto no abarca una prohibición de discriminación amplia. Si bien, resulta casi imposible prever todos los supuestos por los cuales podría configurarse un trato discriminatorio, la Constitución Federal resuelve tal situación con la expresión 'cualquier otra' que 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.

Lo que no acontece en la norma controvertida, 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, discrimina a todos aquellos supuestos que lamentablemente también podrían configurar discriminación. Es decir, el artículo no sólo excluye los mínimos previstos en el texto constitucional, sino que además deja en desprotección a unas personas frente a otras.

SEGUNDO. EL ARTÍCULO 5, EN LAS FRACCIONES III Y XVII, DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL DISTRITO FEDERAL ES CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 1, 5, 6 Y 7 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; 13 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS; Y 19 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS; ASÍ COMO VIOLATORIO DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y A LA LIBERTAD DE TRABAJO, AL DESPROTEGER A CIUDADANOS QUE DESEAN BUSCAR Y DIFUNDIR INFORMACIONES Y OPINIONES.

Las normas señaladas generan una afectación a la libertad de expresión y a la libertad de trabajo, al desproteger a ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones, toda vez que establece requisitos para acreditarse como periodista que son innecesarios, injustificados y discriminatorios, y diferencia entre periodista y colaborador periodístico.

La fracción XVII del artículo 5 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal propone una definición de periodista que se compone de dos partes, en la primera define que periodista es toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente, y enseguida también las define como las personas físicas, cuyo trabajo 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, que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.

Mientras que la fracción III de la norma apuntada, define como 'colaboradora o colaborador periodístico', a toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica o regular, sin que se requiera registro gremial, remuneración o acreditación alguna para su ejercicio.

Por lo tanto se advierte que dichas normas son incompatibles con la protección de los derechos humanos pues se generan dos categorías para determinar a los ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones al hacer uso de la libertad de expresión, en función de elementos como son la permanencia, experiencia, estudios, título o registro gremial, y no lo hace por el uso de la libertad de expresión en sí mismo, por tanto se advierte una trasgresión constitucional por una diferenciación innecesaria, injustificada y discriminatoria para la protección del ejercicio de la libertad de expresión al generar dos categorías, entre periodista y colaborador periodístico.

[...]

De manera que puede estimarse inconstitucional que la ley exija como un requisito para considerar periodista a una persona que además de hacer uso de su libertad de expresión, deba hacerlo de manera permanente y les requiera experiencia, estudios o título para ejercer el periodismo, y que al no acreditar tales elementos, y sin dedicarse permanentemente al trabajo a que se refiere la Ley, quedaría fuera de los mecanismos de protección que prevé la Ley, lo que llevaría al extremo que la calidad de periodista se reconociera en función de requisitos personales que debe el solicitante cumplir y no respecto de las autoridades (sic) que realiza, por más que éstas tengan que ver con el ejercicio de la libertad de expresión, lo que resulta contrario a lo establecido en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de que forma parte nuestro país.

[...]

En contraste, las disposiciones combatidas generan una diferenciación injustificada e innecesaria, que redunde en una discriminación para la persona que no haga de la libertad de expresión su actividad permanente y que no cumpla los requisitos subjetivos de experiencia, estudios o poseer título para ejercer el periodismo sólo será considerado como un colaborador periodístico, aunque su actividad sea el ejercicio de la libertad de expresión y/o información.

[...]

En ese sentido puede concluirse que los requisitos de permanencia, experiencia, estudios o título, para considerar a una persona periodista así como la categoría de colaborador periodístico, son incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana, pues se genera una segunda categoría de ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones. Por ende pueden ser consideradas como restricciones innecesarias al contenido del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[...]

Sin embargo la ley que se impugna genera una diferenciación que además atenta contra la libertad de trabajo, pues se trata de condicionar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo como periodista, la cual consagra el artículo 5, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Por ende, se solicita que se invaliden las normas impugnadas al prever la categoría del colaborador periodístico, así como los requisitos de permanencia y la exigencia de que se acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo, por ser requisitos innecesarios e injustificados que producen una discriminación violatoria de los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de trabajo, de los ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones.

TERCERO. EL ARTÍCULO 39, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL DISTRITO FEDERAL ES CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 1, 6 Y 7 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; 13 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS; Y 19 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS; ASÍ COMO VIOLATORIO DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y AL DERECHO A PROMOVER Y PROTEGER DERECHOS HUMANOS.

Para el efecto la norma crea distintos tipos de medidas, entre ellas las medidas urgentes, tendientes a resguardar de manera inmediata la vida, la integridad y la seguridad así como la libertad de las personas, no obstante el mismo ordenamiento prevé un Procedimiento Extraordinario que deriva en 'Medidas de Protección Urgente' con el fin de preservar estos derechos.

No obstante lo anterior, en el artículo 39, párrafo tercero, la norma manifiesta que para acreditar el carácter de persona defensora, periodista o colaboradora periodística, en la solicitud de medidas, deberá remitirse a la labor que realizan los solicitantes para determinar si se configura el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos o el de la libertad de expresión; criterio que resulta restrictivo pues para ser sujeto de protección del mecanismo, bastaría, de inicio, con la simple afirmación del sujeto que se autodefine como periodista o defensor de derechos humanos para que sea sujeto de las medidas más indispensables y urgentes de protección, las cuales no se pueden condicionar a la acreditación o evaluación de sus labores.

Así, según se advierte del contenido del último párrafo del artículo 39, se aprecia una connotación discrecional para determinar si una persona configura 'el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos o la libertad de expresión', lo cual carece de criterios objetivos para su determinación, lo que genera discrecionalidad para evaluar la labor de las personas solicitantes del mecanismo, y un presupuesto para determinar la procedibilidad de las medidas más indispensables de protección y en su caso de medidas de protección urgente, mientras que la determinación de tales medidas debe realizarse con base en cada caso en concreto, y teniendo en cuenta sus particularidades, la duración de los efectos físicos y mentales generados, sus circunstancias personales, las circunstancias del caso, tales como la agresión potencial, sus efectos y, en algunos casos, el género, edad y estado de salud de la víctima.

[...]

De tal forma, puede estimarse como arbitrario por la autoridad, calificar en sentido restrictivo o discrecional, quienes ejercen de forma efectiva el derecho a defender derechos humanos o el derecho de libertad de expresión, tomando como base su actividad habitual, antes bien es una obligación de los Estados garantizar que toda persona pueda disfrutar de todos los derechos, y más aún, proporcionar recursos eficaces a las personas que denuncien haber sido víctimas de una violación de los derechos humanos, así como realizar una investigación pronta e imparcial sobre las agresiones o puesta en peligro, tanto de defensores de derechos humanos como periodistas, así como adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su protección frente a toda violencia, amenazas, represalias, discriminación, o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados.

Es así que la norma impugnada genera una puesta en riesgo por sus efectos, ya que tratándose de medidas urgentes de protección, éstas tienen naturaleza de medidas cautelares, cuyo presupuesto principal es el peligro en la demora, para cuya determinación basta el conocimiento superficial respecto de la necesidad de las medidas de protección urgente, el mero indicio sobre la existencia de la agresión o situación de riesgo, debe motivar la aplicación de las mismas, lo que implica que, para la concesión de la medida, baste el mero dicho del derecho invocado por el defensor o periodista, y no su plena acreditación.

[...]

Por lo anterior se reitera, que el otorgamiento de medidas urgentes no debe estar sujeto a ninguna estimación que ponga en riesgo a los solicitantes, o bien ejercer un control temporal que durante su tramitación permita la materialización de posibles violaciones a derechos humanos o delitos, como se ha dicho, las medidas urgentes responden a una naturaleza precautoria, a fin de evitar la consumación, por tanto, su implementación no debe condicionarse a requisitos de carácter administrativo. En este sentido, el único filtro a saber, para su implementación debe ser el principio de proporcionalidad basado en el fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido, a fin de evitar la afectación de un derecho humano.

CUARTO. EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL DISTRITO FEDERAL 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.

El aludido numeral 56 establece que las personas beneficiarias del mecanismo de protección de periodistas se podrán separar de la medida decretada a su favor en cualquier momento, por el simple hecho de comunicarlo por escrito a la Junta de Gobierno, lo cual resulta trasgresor de la seguridad jurídica, toda vez que no requiere siquiera que la autoridad verifique que han cesado las causas por las cuales se concedió la protección, que no medie vicio de la voluntad en el acto, ni se pide la ratificación personal de dicha solicitud, por lo que no existe la certeza jurídica y se atenta contra la seguridad personal, vulnerando los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

[...]

De lo anterior se estima que existe la necesidad, contrario a lo que señala el artículo 56 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, de que el beneficiario comparezca a ratificar el escrito donde se desiste de la protección que brinda el mecanismo, ante la junta de gobierno, en primer término para satisfacer el principio de la autonomía de la voluntad y en segundo para que la autoridad se asegure de que no existe algún riesgo que ponga en peligro al beneficiario. De tal forma que se evitaría de esta manera que existieran vicios de la voluntad, como dolo o simulaciones.

...

De lo que se concluye que la ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, en su artículo 56 se limita a establecer que bastará que la persona beneficiaria podrá separarse del mecanismo, externándolo por escrito a la junta de Gobierno, sin embargo, no precisa la existencia de garantías indispensables y necesarias que generen la plena certeza de que efectivamente el beneficiario se considera fuera de riesgo o de peligro; lo anterior se traduce en que con tal disposición, 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.”

QUINTO. Admisión. Mediante proveído de Presidencia de diez de septiembre de dos mil quince se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El día once de ese mismo mes y año se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron la norma impugnada, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Procuradora General de la República.

SEXTO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Distrito Federal. Leonel Luna Estrada, en su carácter de Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, rindió el siguiente informe: (Fojas 72 a 132 del expediente)

“CONTESTACIÓN AL PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.

[...]

... este órgano legislativo manifiesta que, de acuerdo con diversos criterios de nuestro Máximo Tribunal, el legislador no tiene la obligación de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que basta con que la Ley contenga los elementos mínimos para hacer valer los derechos de los gobernados, así como las facultades y obligaciones que les corresponden a las autoridades.

En esa línea de consideración, es de afirmarse que el legislador no es omiso en reconocer los aspectos que aduce el promovente, lo anterior resulta así, toda vez que de la lectura del artículo 5, fracciones XVII y XIX, de la Ley para la Protección Integral de Personas (sic) de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, se desentraña que los actos tendientes a hacerse llegar de información, a buscarla, son contemplados en la Ley, en los numerales mencionados,

[...]

Por lo antes expuesto, queda completamente esclarecido que el legislador no omite determinar cuál es el contenido del derecho de libertad de expresión que busca tutelar la legislación en cuestión, ya que del análisis del artículo 5 citado, en relación con los tratados internacionales de los que México es parte, en materia de libertad de expresión, podemos concluir que el concepto protegido por ésta consiste en ‘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’, es decir, se protege de manera completa toda la actividad de estos grupos de personas, sin excepción alguna.

[...]

En ese orden de ideas, resulta necesario indicar que la protección de la libertad de expresión de los periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos en el Distrito Federal, no se regula únicamente por esta legislación, sino que también existe la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, cuyo objeto, se encuentra consagrado en su artículo 1º, el cual es del tenor literal siguiente (sic): (Lo transcribe).

[...]

En atención a la facultad de expedir leyes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se debe afirmar que dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México, ya que el principio de no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado.

Toda vez que la discriminación puede operar de manera legal o de hecho, por objeto o resultado (directa o indirecta), o a través de la omisión de adoptar medidas temporales diferenciadas para responder o evitar perpetuar situaciones de discriminación estructural. Máxime que la mera vigencia de una ley puede discriminar directamente a una persona o grupo de personas, o bien, puede discriminar indirectamente debido a un impacto diferenciado.

[...]

Por lo que es dable concluir que el artículo 5, fracción XI, de la Ley de (sic) Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos (sic) no restringe la libertad de expresión, pues va encaminada precisamente a regular dicha libertad, garantizándola a través de las autoridades, las cuales deberán aplicar la ley de la manera más favorable, así como a realizar un análisis con perspectiva de género y considerando las características de raza, sexo, preferencia y orientación sexual y religión, así como las culturales y sociopolíticas, para proteger a los periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Por lo que se concluye que el artículo 5, fracción XI, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal no vulnera los artículos 1, 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 19 de la Declaración de Derechos Humanos.

CONTESTACIÓN AL SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.

Contrario a lo manifestado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el artículo 5, fracciones III y XVII, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal no viola el derecho a la libertad de expresión, pues como anteriormente se transcribieron dichas fracciones, se refieren a lo que se debe entender por colaboradora o colaborador periodístico, así como periodista.

Por el primero, debemos entender a toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica o regular, sin que se requiera registro gremial, remuneración o acreditación alguna para su ejercicio.

Mientras que por periodista, se debe entender a toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente, cuyo trabajo 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, que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.

Es importante mencionar que el libre ejercicio de las ideas y el flujo informativo han sido frecuentes en el país durante mucho tiempo, sin embargo, el diseño institucional que establece los alcances y los límites de la libertad de expresión revela la mayor o menor voluntad política para proteger o desproteger este derecho fundamental, no obstante ello, esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha garantizado por sus diversos ordenamientos la protección a la libertad de expresión, desde la entrada en vigor de la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Distrito Federal.

[...]

Sin embargo, el hecho de que la ley haya establecido de manera clara y precisa lo que se debe entender por “periodista” así como por “colaboradora o colaborador periodístico”, no indica una transgresión a la libertad de expresión pues la ley no hace una diferencia injustificada o discriminatoria, como infundadamente lo establece la promovente.

[...]

Como se logra advertir, las fracciones reclamadas como inválidas no transgreden las normas internacionales antes transcritas, pues su objetivo es reconocer el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y del periodismo como actividades de interés público, con independencia si se encuentran en la categoría de periodista o de colaborador, puesto que la norma promueve, respeta, protege y garantiza sus derechos humanos por igual, sin hacer una diferencia o desigualdad.

[...]

Como anteriormente se estableció, la Ley en comento va encaminada a reconocer el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y del periodismo como actividades de interés público, por tanto, la ley garantiza los derechos a la vida, integridad física, psicológica, moral y económica, libertad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, así como a periodistas y colaboradoras periodísticas, sin que se haga una distinción, o alguno deba acreditar ciertos requisitos para poder acceder a los mecanismos.

[...]

Como se logra advertir, del análisis del contenido de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, ningún precepto establece que para poder acceder a un medio de protección a la actividad que realizan aquellas personas de libertad de expresión, y que a su vez lo garantiza el 'Mecanismo' como organismo público, se requiera acreditar experiencia, estudios o título para ejercer el periodismo, ni siquiera de manera indiciaria la ley establece requisitos para poder ser protegido por este ordenamiento.

[...]

En congruencia, con lo anterior, el hecho de que el artículo 5, en sus fracciones III y XVII, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, establezca lo que se debe entender por periodista así como colaborador periodístico, no indica una limitante a la libertad de trabajo.

Pues se ha manifestado, que se hizo una distinción de cada sujeto debido a que algunos se dedican de manera permanente a desarrollar dicha actividad, mientras que otras personas lo realizan de manera esporádica, pero ambos realizan el ejercicio de la libertad de expresión como su actividad laboral, sea remunerada o no.

Por tanto, no existe violación a la libertad de trabajo pues no se exige ni a los periodistas ni a los colaboradores acreditar ciertos requisitos para desarrollar su actividad de libertad de expresión, pues basta que esta actividad sea lícita, y, en todo caso, el ejercicio de esa libertad, sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de terceros, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

CONTESTACIÓN AL TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.

Como se logra advertir, cualquier persona defensora de derechos humanos, periodista o colaboradora periodística en riesgo con motivo del ejercicio de su actividad, podrá acceder a las medidas y acciones que establezca el Mecanismo para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.

[...]

Sin embargo, las autoridades no actuarán de manera discrecional o arbitrariamente por el hecho de ser defensor de derechos humanos o por aquél que ejerza la libertad de expresión, pues como anteriormente se estableció, la Dirección, órgano integrante del Mecanismo para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal realizará el Estudio de Evaluación de Riesgo, en el cual se realiza un análisis de los factores que determinan el grado de riesgo en el que se encuentra la persona peticionaria o potencial beneficiaria, las Medidas Preventivas o las Medidas de Protección y el Plan de Protección, pero no se da una mayor protección por ser defensor de derechos humanos o realizar la actividad de libertad de expresión, éstos son factores que identificarán a la persona, pero no son base para que el organismo público garantice su protección.

CONTESTACIÓN AL CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la garantía de seguridad jurídica, la cual no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se establecen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra

en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo.

[...]

De acuerdo a lo anterior, si la persona beneficiaria decide separarse del mecanismo de protección, retrotrayendo las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de iniciarse estos, el legislador local determinó que en aras de dar seguridad jurídica a las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el contenido del precepto legal impugnado prevé terminantemente que sea sólo el beneficiario quien determine, mediante escrito dirigido a la Junta de Gobierno, el momento en el que sea su deseo separarse de los mecanismos de protección. Pues si la solicitud de separación de los mecanismos fuera presentada por un tercero, familiar u otra persona que actúe en representación del beneficiario, evidentemente, la persona beneficiaria al igual que en el supuesto antes descrito en el artículo 39 de la Ley de (sic) Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, deberá otorgar su consentimiento derivado de la trascendencia de sus efectos, debiendo la Junta de Gobierno cerciorarse de que efectivamente es voluntad del beneficiario abdicar en su pretensión.

No obstante lo anterior, el hecho de que el legislador determinara que sólo basta el escrito por el cual el beneficiario desea separarse del mecanismo de protección, no torna la norma inconstitucional per se, pues como ya ha quedado manifestado la seguridad jurídica versa en que la ley no ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado, para que sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

[...]

Finalmente, es importante hacer mención que en ninguna parte de la Ley para la Protección Integral de las (sic) Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal se advierte que una vez el beneficiario haya manifestado mediante el escrito correspondiente a la Junta de Gobierno que es su deseo ya no formar parte de los mecanismos de protección, y la Junta haya respetado su voluntad; en caso de suscitarse nuevamente alguna circunstancia que ponga en peligro la integridad física o bien la vida de los Defensores de Derechos Humanos o Periodistas así como la de sus familiares, éstos podrán solicitar tantas veces sea necesario la protección del Estado mediante los mecanismos que se establecen en la presente Ley, por tanto, y en razón de lo antes expuesto por este Órgano Legislativo, es claro que no se veda en lo absoluto la garantía de seguridad jurídica.”

SÉPTIMO. Informe rendido por la Dirección General de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal. Vicente Lopantzi García, en su carácter de Director General de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal y en representación del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa rindió el siguiente informe: (Fojas 228 a 229 del expediente).

“La promulgación del Decreto se efectuó, para su debida publicación y observancia, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En consecuencia, la intervención del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el proceso legislativo respectivo se encuentra apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.”

OCTAVO. Intervención de la Procuradora General de la República. No emitió opinión en el presente caso.

NOVENO. Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante proveído de diecinueve de octubre de dos mil quince se decretó el cierre de la instrucción (foja 258 de autos).

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en ella se plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por una norma de carácter general.

SEGUNDO. Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales, y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada.

De conformidad con lo anterior, el cómputo inició el once de agosto de dos mil quince y venció el nueve de septiembre de dos mil quince, ya que las normas reclamadas fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diez de agosto de dos mil quince.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nueve de septiembre de dos mil quince, se debe concluir que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente, tal como aquí se demuestra.

Agosto de 2015						
D	L	M	M	J	V	S
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Septiembre de 2015						
D	L	M	M	J	V	S
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

La presente acción de constitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 5, fracciones III, XI y XVII; 39, tercer párrafo, y 56 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diez de agosto de dos mil quince.

Por lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, aplicable en términos del diverso 59 de la propia ley, la Comisión promovente cuenta con legitimación, pues impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local, que estima contrarias a la Constitución Federal, pues plantea, entre otras, violaciones a los derechos humanos a la libertad de expresión, a la libertad al trabajo, al derecho a promover y proteger los derechos humanos, al derecho de seguridad personal y jurídica de las personas que hacen uso de la libertad de expresión.

De ese modo, bastará con la expresión de los conceptos de invalidez en los que se expongan violaciones a la norma fundamental, para que se esté en aptitud de considerar que se materializa el supuesto de legitimación previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g) constitucional.

En consecuencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover la presente acción en tanto que se plantean violaciones a derechos humanos y se cuestiona el apego de las normas impugnadas a la ley fundamental.

Legitimación en el proceso. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

“ARTICULO 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

...

¹ “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.--- (ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996) En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y,

...

Consta a fojas 49 del expediente de la presente acción de inconstitucionalidad, copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por medio del cual el Pleno del Senado de la República eligió a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo comprendido del 2014-2019.

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda es el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

Al no existir causas de improcedencia que ameriten pronunciamiento por parte de este Tribunal, lo conducente es realizar el estudio de la cuestión de fondo.

CUARTO. Análisis del primer concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 5, fracción XI.

En este apartado la promovente aduce que la norma es contraria al texto de los artículos 1 y 7 de la Constitución General y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no reconoce el “buscar y recibir información” como parte de la libertad de expresión.

Agrega que el artículo es excluyente, pues no abarca una prohibición de discriminación amplia. La Constitución Federal contiene la expresión “cualquier otra” que ampara todos los casos no previstos, procurando de manera efectiva que no se dé lugar a ningún tipo de discriminación. Lo que no acontece en la norma controvertida, ya 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, sin incluir todos aquellos supuestos que podrían configurar discriminación.

Es decir, el artículo no sólo excluye los mínimos previstos en el texto constitucional, sino que además deja en desprotección a unas personas frente a otras.

El texto de la norma que aquí se impugna es del tenor siguiente:

“Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

XI. 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.”

Tal disposición debe declararse inválida.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de junio del dos mil dieciséis resolvió la acción de inconstitucionalidad 87/2015² promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo; y, en relación con el artículo 3, fracción VI, que establece la definición de libertad de expresión determinó lo siguiente:

“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 Mexicanos, que existe un diverso motivo para declarar la invalidez del precepto impugnado.

² Los puntos resolutive de la acción de inconstitucionalidad 87/2015 son los siguientes:

“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. [...]”

Este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015, reafirmó el reconocimiento que subsiste respecto a los diversos órdenes jurídicos en el sistema legal mexicano, señalando que 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.

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 Federal.

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 suprema.

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 .

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 resultan disponibles 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 Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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."

Así, este Tribunal Pleno concluyó que el legislador 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.

En virtud de lo anterior, es evidente que la fracción XI del artículo 5º. de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad que el artículo 3, fracción VI, de la Ley analizada en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, en tanto que también establece la definición de "libertad de expresión", lo que demuestra que el órgano legislativo del entonces Distrito Federal, excedió sus facultades, 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 Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción XI del artículo 5 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, con base en el precedente aquí invocado.

QUINTO. Análisis del segundo concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 5, fracciones III y XVII.

Argumenta la parte actora que las fracciones del artículo impugnado contravienen lo dispuesto en los artículos 1, 5, 6, y 7 de la Constitución; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al desproteger a ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones.

Las normas generan una afectación a la libertad de expresión y a la libertad de trabajo, al desproteger a ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones, ya que establece requisitos para acreditarse como periodista que son innecesarios, injustificados y discriminatorios, y distingue entre periodista y colaborador periodístico.

Los requisitos de permanencia, experiencia, estudios o título, para considerar a una persona periodista, así como la categoría de colaborador periodístico, son incompatibles el artículo 13 de la Convención, pues se genera una segunda categoría de ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones.

Es infundado el concepto de invalidez propuesto.

El texto de las fracciones impugnadas es el siguiente:

"Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

III. Colaboradora o colaborador periodístico: Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica o regular, sin que se requiera registro gremial, remuneración o acreditación alguna para su ejercicio.

(...)

XVII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente. Las personas físicas, cuyo trabajo 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, que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.”

En la exposición de motivos de la Ley se señalaron, entre otros, como objetivos de la misma:

“I. Reconocer el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y el ejercicio del periodismo como actividades de interés público y por lo tanto el Estado debe de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos vinculados a ello.

Garantizar los derechos a la vida, integridad física, psicológica, moral y económica, libertad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, periodistas y colaboradoras periodísticas en el Distrito Federal, cuando se encuentran en riesgo con motivo del ejercicio de su actividad, con la finalidad de garantizar las condiciones para continuar ejerciéndola; así como salvaguardar los mismos derechos y bienes de los familiares y personas vinculadas a los periodistas, colaboradores periodísticos o defensores de derechos humanos y todas aquellas señaladas en el artículo 40 de la presente Ley...”

Asimismo, se señaló que la iniciativa de ley obedeció a diversas recomendaciones de organismos internacionales que observaron que en México el derecho a libertad de expresión enfrenta impedimentos para su ejercicio, principalmente por actos de violencia e intimidación que sufren los y las periodistas, colaboradores periodísticos, así como los defensores de derechos humanos, los cuales tienen efectos que generan zozobra y autocensura, obstaculizan la igualdad y privan a la sociedad en general de su derecho de estar informada.

Por lo tanto, los organismos demandaron la creación de un marco legal que diera certeza sobre las obligaciones que guardan las autoridades para salvaguardar la vida, integridad física, psicológica, moral, económica, libertad y seguridad.

En consideración a ello, se emitió la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, cuyos sujetos de protección son precisamente: *los periodistas, colaboradores periodísticos y defensores de derechos humanos* (hombres y mujeres indistintamente).

El objeto de la ley y su acotamiento no vulneran los derechos de la libertad de expresión ni de trabajo, dado que nada prohíbe que una norma esté destinada a proteger a cierto grupo que, con motivo de las actividades que realiza (buscar, recibir y transmitir información), es considerado como vulnerable a las violaciones de derechos humanos.

En ese sentido, la aplicación de normas dirigidas en forma especial o concreta para los gobernados que pertenecen a un gremio particular o diferente de los miembros de la comunidad mayoritaria puede manifestarse en diferentes ámbitos, pues a través de ellas se busca garantizar la protección a un grupo específico, todo dependerá del tipo de la relación jurídica, actividades o lugar en el que se desarrollan sus sujetos beneficiarios.

La determinación de los sujetos protegidos por la norma tampoco vulnera la libertad de trabajo, pues la ley no hace una diferencia injustificada o discriminatoria; máxime que, al observarse que en la definición de “periodista”, si bien establece como requisito para su protección, entre otros, la del ejercicio de la libertad de expresión e información como actividad permanente y que se acredite experiencia, estudios o título profesional, todos aquéllos que no estén bajo este supuesto normativo encuentran abrigo a la luz del concepto de “colaborador periodístico”, quienes igualmente hacen ejercicio de dichas libertades pero de manera esporádica y/o regular, sin registro gremial, remuneración o acreditación alguna o incluso, sin tener el carácter de periodista o colaborador.

Esta determinación encuentra sustento, además, en lo sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 87/2015, en la parte correspondiente al análisis de la porción normativa de “permanencia” 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 respecto, se concluyó:

“La definición que se otorga en este ordenamiento resulta de suma trascendencia, pues, cabe recordar que éste 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 ley.

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.

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 mecanismos, 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 Comisión.

Visto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la definición proporcionada por el 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.

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'.

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 opiniones, 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 Humanos.

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 medios, además de señalar la necesidad de que los Estados adopten medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a quienes ejercen su derecho a la libertad de expresión.

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.”

El concepto de periodista que se analiza en la presente acción de inconstitucionalidad tiene esencialmente los mismos elementos del que se analizó en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, lo que permite estar en posibilidad de determinar su constitucionalidad, como se observa a continuación:

<p>Artículo 3, fracción XII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.</p>	<p>Artículo 5 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal</p>
<p>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.</p>	<p>Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...) XVII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente. Las personas físicas, cuyo trabajo 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, que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.”</p>

La comparación entre ambos preceptos permite reafirmar que la definición de periodista que prevé la fracción XVII del artículo 5º. de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal es constitucional; pues conforme a la interpretación consistente en que, dentro del concepto de periodista, se ubican incluso, las personas que satisfagan cualquiera de las modalidades previstas en alguno de los enunciados normativos de la fracción III del mismo numeral, para que se les puedan considerar como periodista, a efecto de que estén en posibilidad de solicitar cualquiera de los mecanismos de protección a que se refiere la ley que aquí se analiza.

Lo anterior, lejos de generar incompatibilidad entre ambas fracciones, en tanto que en un caso se establece como requisito ser agremiado, genera un concepto inclusivo para todas las personas que hagan de la libertad de expresión y/o información, su actividad; con independencia de que sea permanente o esporádica, principal o complementaria, de forma independiente o gremial, remunerada o no.

Consecuentemente, se reconoce la validez de las fracciones III y XVII del artículo 5 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.

SEXTO. Análisis del tercer concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 39, párrafo tercero.

Sostiene la inconforme que el precepto es contrario a los artículos 1, 6, y 7 de la Constitución Federal; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues para acreditar el carácter de persona defensora, periodista o colaboradora periodística, en la solicitud de medidas, deberá remitirse a la labor que realizan los solicitantes para determinar si se configura el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos o el de la libertad de expresión; criterio que resulta restrictivo, pues bastaría con la simple afirmación del sujeto que se autodefine como periodista o defensor de derechos humanos para que sea sujeto de las medidas más indispensables y urgentes de protección.

La norma genera una puesta en riesgo por sus efectos, ya que tratándose de medidas urgentes de protección, éstas tienen naturaleza de cautelares, cuyo presupuesto principal es el peligro en la demora, para cuya determinación basta el conocimiento superficial respecto de la necesidad de tales medidas; el simple indicio sobre la existencia de la agresión o situación de riesgo debe motivar su aplicación. Basta el dicho del defensor o periodista, y no su plena acreditación.

Es infundado el argumento, pues de manera contraria a lo que afirma la accionante, el hecho de que la ley establezca como requisito para otorgar las medidas de protección acreditar (no sólo manifestar) el carácter de periodista, colaborador periodístico o persona defensora de derechos humanos, no vulnera los derechos de igualdad, la no discriminación, libertad de expresión ni el derecho a la información, ni constituye un requisito que obstaculice la obtención de la medida, ya que la propia ley precisa que para acreditar el carácter con el que se acude "basta remitirse a la labor que realizan".

El texto del precepto reclamado, es el siguiente:

“Artículo 39.- La solicitud para el otorgamiento de medidas deberá ser realizada por la persona peticionaria, salvo que ésta se encuentre impedida por alguna causa, en cuyo caso, podrá ser presentada a su nombre por familiares, terceras personas, alguna organización que la represente o cualquier autoridad que tenga conocimiento de la situación de riesgo. Una vez que desaparezca el impedimento, la persona beneficiaria deberá otorgar su consentimiento.

La solicitud será presentada por escrito, por comparecencia o cualquier otro medio idóneo ante la Dirección. Cualquier integrante del Consejo de Evaluación de Medidas podrá recibir la solicitud y la canalizará inmediately a la Dirección del Mecanismo quién dará el trámite correspondiente.

Para acreditar el carácter de persona defensora, periodista o colaboradora periodística, baste remitirse a la labor que realizan para determinar si configura el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos o el de la libertad de expresión.

La ley impugnada, en el capítulo VIII (artículos 44 al 56), establece varios tipos de medidas, a saber:

- **Medidas preventivas** que pueden consistir en: instructivos, manuales, cursos de autoprotección individuales y/o colectivos, acompañamiento de personas defensoras de derechos humanos, periodistas y colaboradoras periodísticas, actos de reconocimiento y otros que se consideren pertinentes.

- **Medidas de protección y de protección urgente** que incluyen: números telefónicos de jefes policiacos de la Secretaría de Seguridad Pública o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, código de visita domiciliaria, documentación de las agresiones o incidentes de seguridad, seguimiento a los avances de investigación de la denuncia penal interpuesta por la persona beneficiaria, protocolos de seguridad individuales, escolta, entrega de equipo celular o radio, instalación de cámaras, puertas, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o una persona, chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados, atención psicosocial y otras que se consideren pertinentes.
- **Medidas de carácter social**, que incluyen apoyos para hospedaje, vivienda, alimentación, gestiones ante la autoridad educativa, sanitaria y laboral correspondiente, a fin de que las personas se refugien en el Distrito Federal.

Las medidas de protección que otorga la ley son concretas y buscan prevenir y proteger a determinados sujetos: periodistas, colaboradores periodísticos y defensores de derechos humanos en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

En el Dictamen a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expidió la ley impugnada, presentado por la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se precisó que su objetivo es reconocer el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y el ejercicio del periodismo como actividades de interés público y que, en consecuencia, se deben garantizar los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, periodistas y sus familiares, para poder continuar ejerciendo su actividad.

En ese sentido, la ley señaló un ámbito de aplicación y sus sujetos beneficiarios, a fin de acotar la protección a un sector vulnerable y expuesto a las violaciones del derecho humano de la libertad de expresión y el derecho a la información.

El requisito de acreditar ante el “Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, el carácter de periodista, colaborador periodístico o defensor de derechos humanos, en términos de lo que establece el artículo 6 (definiciones) obedece a la naturaleza misma y objeto de la ley y no vulnera los artículos 1, 6 y 7 de la Constitución Federal, en tanto que la finalidad de la norma es la de proteger la actividad que desarrollan, esto es: buscar, recibir, difundir información e ideas de toda índole; a fin de preservar y garantizar el derecho a la información.

Lo anterior se corrobora con la lectura del artículo 3 de la misma ley que establece que: *“el objeto del Mecanismo es que el Gobierno del Distrito Federal atienda la responsabilidad fundamental de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en situación de riesgos como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo en el Distrito Federal; así como fomentar las políticas públicas, capacitación y coordinación en la materia, para prevenir acciones que vulneren dichos derechos.”*

Para la protección de tales derechos, la ley pide un requisito mínimo consistente en acreditar que la persona que solicita la medida cautelar se encuentre en ese supuesto, y la forma de acreditarlo es sencilla, sin mayores requisitos que pudieran complicar la solicitud; esto es, “baste remitirse a la labor que realizan”. Al ser una ley destinada a determinados sujetos, encuentra lógica que se pida como requisito mínimo el que realicen la labor que la norma protege.

Finalmente, es relevante señalar que el artículo 41 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Distrito Federal, establece:

“Artículo 41.- En el supuesto que la persona peticionaria declare que su vida, libertad, integridad física o de las personas señaladas en el artículo anterior esté en peligro inminente, o esto se desprenda de los hechos relatados, el caso será considerado de riesgo alto y se iniciará el procedimiento extraordinario.

En estos casos la Dirección deberá implementar de manera inmediata las medidas necesarias para garantizar la vida, libertad e integridad física de las personas en peligro inminente con un máximo de dos horas.

A partir de la recepción de la solicitud la Dirección comenzará a recabar la información inicial para elaborar en un máximo de 24 horas el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata, que permita confirmar o modificar las medidas iniciales.”

De ese modo, de manera contraria a lo que aduce el promovente, no existe un tratamiento genérico tratándose de medidas urgentes por el cual los solicitantes queden a merced de las medidas preventivas, pues el artículo transcrito aborda cuál es el procedimiento que debe seguirse en caso de un alto riesgo, con lo que se genera seguridad al usuario de las medidas de protección y se establece una diferencia entre una medida preventiva y una urgente.

Sin que lo anterior implique que tratándose de un procedimiento extraordinario el solicitante queda eximido de acreditar su carácter de persona defensora, periodista o colaboradora periodística, tal y como lo establece el artículo 39 de la ley que aquí se analiza, pues en todos los casos debe atenderse a la obligación que ahí se impone a los solicitantes.

De ahí que lo procedente sea reconocer la validez de la norma impugnada.

SÉPTIMO. Análisis del cuarto concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 56.

A criterio de la promovente el artículo 56 impugnado es contrario a los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal, porque viola los derechos a la seguridad personal y jurídica de quienes hacen uso de la libertad de expresión o protegen derechos humanos.

El artículo establece que las personas beneficiarias del mecanismo de protección se podrán separar de la medida en cualquier momento, por el simple hecho de comunicarlo por escrito a la Junta de Gobierno, lo cual resulta trasgresor de la seguridad jurídica, pues no requiere que la autoridad verifique que han cesado las causas por las cuales se concedió la protección, que no medie vicio de la voluntad en el acto, ni se pide la ratificación personal de dicha solicitud, por lo que no existe certeza jurídica y se atenta contra la seguridad personal, vulnerando los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Texto del precepto reclamado:

“Artículo 56.- La persona beneficiaria se podrá separar del Mecanismo en cualquier momento, para lo cual deberá externarlo por escrito a la Junta de Gobierno.”

El artículo no vulnera los derechos a la seguridad personal y jurídica, por el hecho de que no exija mayores requisitos para separarse del “Mecanismo” en cualquier momento.

La decisión de separarse del “Mecanismo para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal” es un acto voluntario del sujeto que solicita las medidas (preventivas, de protección, de protección urgente y de carácter social), no constituye propiamente un desistimiento, en la medida en que la norma no prohíbe la facultad de solicitar nuevamente las medidas que requiera, ni establece un plazo prescriptivo.

De ese modo, la finalidad de la norma es la de establecer un mecanismo de protección; sin que obligue al solicitante a seguir en él si no es su voluntad hacerlo, ni tampoco el “Mecanismo” se encuentra obligado a investigar las razones por las cuales el solicitante decidió dejar la protección, dado que su naturaleza no es la de un ente investigador ni persecutor que deba indagar las razones que motivan a los solicitantes para no permanecer con la medida de protección solicitada, ni éstos se encuentran obligados a justificar sus determinaciones.

Ante la voluntad de la persona beneficiaria de separarse del “Mecanismo”, el legislador estableció como único requisito manifestarlo mediante escrito dirigido a la Junta de Gobierno, a fin de preservar su derecho a la seguridad jurídica y de no hacer uso indebido de las medidas de protección otorgadas, en términos de lo que establece el artículo 52, fracción I, de la misma norma que dispone:

“Artículo 52.- Se considerará que existe uso indebido de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección, Medidas de Protección Urgente y Medidas de Carácter Social por parte de la persona beneficiaria cuando:

I. Deje, evada o impida las medidas;...”

No obstante lo anterior, se considera que a efecto de generar certeza jurídica en los actos que realicen los solicitantes de las medidas de protección, el artículo 56 debe interpretarse en el sentido de que la solicitud que haga la persona beneficiaria para separarse del Mecanismo deberá ser ratificada en lo posterior ante la Junta de Gobierno del Mecanismo, a fin de que éste pueda cerciorarse de la identidad de quien desiste y saber si preserva su propósito de no seguir con las medidas de protección solicitadas.

En consecuencia, se está en el caso de reconocer la validez de la disposición.

DECISIÓN. Es así que ante el resultado de este estudio, lo que procede es reconocer la validez de los artículos 5, fracción III y XVII, 39, tercer párrafo, y 56; y, declarar la invalidez de la fracción XI del artículo 5 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.

OCTAVO. Efectos de la invalidez de la norma. Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que en su caso llegue a emitir este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al texto fundamental.

La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, de los puntos resolutiveos de la presente sentencia.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 5, fracciones III y XVII —esta última conforme a la interpretación consistente en que, dentro del concepto de periodista, se ubican, incluso, a las personas que satisfagan cualquiera de las modalidades previstas en alguno de los enunciados normativos previstos en esa fracción, que soliciten cualquiera de los mecanismos de protección que prevé el ordenamiento respectivo—, 39, párrafo tercero, y 56 —conforme a la interpretación consistente en que, para que surta efectos la solicitud de separación del mecanismo de protección respectivo, es necesario que la persona beneficiaria ratifique dicha solicitud— de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de agosto de dos mil quince.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 5, fracción XI, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de agosto de dos mil quince; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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 resolutiveo 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 y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, denominado “Análisis del segundo concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 5, fracciones III y XVII”, consistente en reconocer la validez del artículo 5, fracción XVII —conforme a la interpretación consistente en que, dentro del concepto de periodista, se ubican, incluso, a las personas que satisfagan cualquiera de las modalidades previstas en alguno de los enunciados normativos previstos en esa fracción, que soliciten

cualquiera de los mecanismos de protección que prevé el ordenamiento respectivo—, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, denominado “Análisis del tercer concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 39, párrafo tercero”, consistente en reconocer la validez del artículo 39, párrafo tercero, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas separándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con una interpretación conforme adicional en el sentido de que se requiere la evaluación de riesgo, Medina Mora I., Laynez Potisek con la propuesta original del proyecto, Pérez Dayán en términos del precedente de la acción de inconstitucionalidad 87/2015 y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, denominado “Análisis del cuarto concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 56”, consistente en reconocer la validez del artículo 56 —conforme a la interpretación consistente en que, para que surta efectos la solicitud de separación del mecanismo de protección respectivo, es necesario que la persona beneficiaria ratifique dicha solicitud— de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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 octavo, relativo a los efectos de la invalidez del artículo 5, fracción XI, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.

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. Doy fe.

El Presidente de la Suprema Corte, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- La Ministra Ponente, **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- 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 veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de doce de enero de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 84/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil diecisiete.- Conste.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE DOCE DE ENERO DOS MIL DIECISIETE.

En sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno celebrada en la citada fecha, anuncié la formulación del presente voto concurrente a fin de expresar las razones por las que estimo la validez del artículo 56 de Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la ahora Ciudad de México; razones, que coinciden con las manifestadas durante la sesión por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de la Rea y Alberto Pérez Dayán.

Considero que la presente acción de inconstitucionalidad debió dar respuesta al agravio planteado por la Comisión accionante, en los mismos términos que este Tribunal Pleno dio respuesta al argumento formulado por la propia Comisión en contra de la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, de similar contenido, resuelta el treinta de junio de dos mil dieciséis, en la acción de inconstitucionalidad 87/2015.

Así es, en dicho precedente, este Tribunal Pleno analizó como **agravio**¹, lo alegado por la Comisión accionante en el sentido de que es inconstitucional que las medidas otorgadas a su favor, desaparezcan **con la simple presentación de un escrito**, ya que el artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo establece, simplemente, que: *“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.”*

Ahora bien, en respuesta al agravio, este Tribunal Pleno concluyó **–por unanimidad de once votos–** que contrario a lo manifestado por la Comisión, las medidas **no desaparecen con la simple presentación del escrito**, pues todo lo relacionado con la implementación y evaluación de las medidas preventivas, de protección y sociales, debe ser 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 advertía la facultad de la Secretaría Ejecutiva para recomendar su continuidad o conclusión.

Por ello, si en la presente acción se alega como **agravio**², que es inconstitucional el hecho de que las medidas otorgadas a su favor desaparecen **con la simple presentación de un escrito**, ya que el artículo 56 de Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la ahora Ciudad de México establece, simplemente, que: *“La persona beneficiaria se podrá separar del Mecanismo en cualquier momento, para lo cual deberá externarlo por escrito a la Junta de Gobierno.”*, considero que la respuesta, debió ser la misma, ya que el marco jurídico en ambas legislaciones es de similar contenido.

¹ “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.”

² “A criterio de la promovente el artículo 56 impugnado es contrario a los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal, porque viola los derechos a la seguridad personal y jurídica de quienes hacen uso de la libertad de expresión o protegen derechos humanos. El artículo establece que las personas beneficiarias del mecanismo de protección se podrán separar de la medida en cualquier momento, **por el simple hecho de comunicarlo por escrito** a la Junta de Gobierno, lo cual resulta trasgresor de la seguridad jurídica, pues **no requiere que la autoridad verifique que han cesado 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 dicha solicitud**, por lo que no existe certeza jurídica y se atenta contra la seguridad personal, vulnerando los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.”

Ciertamente, en mi opinión, como lo había resuelto el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 87/2016, contrario a lo manifestado por la Comisión, las medidas **no desaparecen con la simple presentación del escrito.**

En efecto, en dicho precedente, se reconoció la validez del precepto impugnado al considerar que éste no generaba una situación de indefensión del beneficiario de una medida, al no solicitarle la ratificación del escrito por el que se solicite su separación, pues ante la presentación de una solicitud en ese sentido, se genera una obligación de la autoridad de evaluar la viabilidad de que se decrete la suspensión o terminación de la medida, sin que se pudiera decretar de manera inmediata únicamente con la presentación de un escrito.

En este sentido, considero que el ordenamiento cuestionado presenta una situación similar ya que el artículo 21, fracción I³, de dicho ordenamiento, establece que el Consejo de Evaluación de Medidas, tiene entre sus facultades analizar la suspensión o modificación de las medidas. De la misma manera el artículo 46⁴, establece que las medidas se analizarán, determinarán, implementarán y evaluarán de común acuerdo con las y los beneficiarios, mismo aspecto que se corrobora en el artículo 51⁵ al establecer que las medidas de protección y las medidas de protección urgentes de protección estarán sujetas a evaluación.

De modo que al igual que en el precedente citado, considero que en este ordenamiento la solicitud de separación de las medidas no se decreta de forma inmediata con la presentación de un escrito, sino que para que esto ocurra se requiere un análisis previo por parte de las autoridades encargadas de su otorgamiento, sin que con ello se vulnere el derecho de seguridad jurídica de los beneficiarios.

Por lo tanto, comparto la validez del precepto, aunque por diversos motivos a los señalados en la presente acción de inconstitucionalidad; agregando, que si bien la ratificación de la solicitud puede constituir un indicio que permita evaluar que no media vicio en la voluntad de quien solicitó el cese de la medida otorgada a su favor, lo cierto es que pueden existir casos, excepcionales, en los que se justifique, al evaluar, negar esa solicitud, es decir, casos en los que una vez evaluada la solicitud ratificada, se advierta la posibilidad, aun en ese evento, por alguna circunstancia extraordinaria, que sí media vicio en el consentimiento del periodista; o sigue existiendo, objetivo y claramente, el riesgo que generó inicialmente el otorgamiento de las medidas para proteger al involucrado.

ATENTAMENTE

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia de doce de enero de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 84/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil diecisiete.- Conste.- Rúbrica.

³ Artículo 21.- El Consejo de Evaluación de Medidas es el órgano del Mecanismo para la toma de decisiones sobre la atribución señalada en el inciso IV del artículo 7 de la presente Ley, vinculadas a la determinación del Plan de Protección, por lo que tiene las siguientes atribuciones: **I. Determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas de Carácter Social, a partir de la información elaborada por el Mecanismo Integral; así como suspender o modificar las Medidas de Protección Urgentes, previo estudio de evaluación de riesgo que realice el Mecanismo** o bien en los casos presentados al Mecanismo que señala el artículo 52 de la presente Ley.

⁴ Artículo 46.- Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección, las Medidas de Protección Urgente y las Medidas de Carácter Social, se deberán extender a aquellas personas que determine el Estudio de Evaluación de Riesgo o el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata.- Dichas medidas se analizarán, determinarán, implementarán y evaluarán de común acuerdo con las y los beneficiarios. Asimismo deberán considerarse las posibilidades de riesgo, eventualidades o problemas que pudieran plantearse de forma imprevista.

⁵ Artículo 51.- Las Medidas de Protección y las Medidas de Protección Urgente de Protección (sic) estarán sujetas a evaluación.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015.

En sesión de doce de enero de dos mil diecisiete, al conocer de la Acción de Inconstitucionalidad 84/2015, 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 5, fracción XI, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de agosto de dos mil quince.

Las razones que sustentan esa decisión se contienen en el considerando cuarto de ese fallo y se estructuraron sobre la idea de que el órgano legislativo del entonces Distrito Federal excedió sus facultades al establecer la definición de "libertad de expresión", atendiendo a que sustituyó la facultad del constituyente para reconocer y dotar de contenido a un derecho humano que se encuentra tutelado a nivel constitucional y convencional.

Aun cuando coincido sustancialmente con los razonamientos en que se basa la determinación de que la porción normativa referida es inconstitucional, considero que existen motivos adicionales para arribar a esa conclusión.

Mi criterio parte de que las Legislaturas de los Estados no pueden legislar en relación con los derechos humanos estableciendo sus definiciones y sus alcances, porque esta es una facultad exclusiva del Constituyente Federal, que es el único que puede definir cuáles son y cómo son los derechos humanos reconocidos en su texto.

A mi juicio, un aspecto muy importante a considerar es que la cualidad de los derechos humanos debe ser un concepto general, unívoco y universal; de lo contrario, se caería en el riesgo de que cada Estado de la República tenga su propia definición de cada derecho humano, lo que conllevaría a que su alcance variara en cada entidad, incluso en detrimento de los gobernados.

Por eso, y así lo he advertido, es nuestra Constitución Federal la que se ocupó, desde el principio, desde su creación, en el reconocimiento de los derechos humanos, porque al ser la universalidad una característica intrínseca de éstos, deben ser reconocidos en los mismos términos en toda la República y en todas las entidades federativas.

De ahí que, de permitirse que se hicieran distintas definiciones de derechos humanos en otras entidades, y por otros órganos legislativos que no sea el Constituyente Federal, implicaría restringirlos a un contexto local específico, lo cual sería contradictorio con la universalidad que los caracteriza.

Es por las razones expuestas que se emite el presente voto porque, si bien compartí la existencia del vicio de constitucionalidad que finalmente sirvió de base al Alto Tribunal para sustentar su fallo, considero pertinente agregar que, en este caso, no se puede permitir que la Legislatura del Estado establezca una definición del derecho a la libertad de expresión atendiendo a que, al fijar la legislatura local un concepto propio de ese derecho, con independencia del alcance de esa definición, se está sustituyendo en el constituyente, al actuar fuera de los parámetros que solamente deberían encontrarse o referirse en la Constitución Federal.

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 el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la sentencia de doce de enero de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 84/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil diecisiete.- Conste.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

En esta acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversos artículos de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.

La mayoría de los temas tratados se resolvieron conforme a lo resuelto en el precedente de la diversa acción de inconstitucionalidad 87/2015, resuelta en sesión pública del Tribunal Pleno de treinta de junio de dos mil dieciséis.

En uno de los temas se impugnó la fracción XVII del artículo 5º de la ley citada que establecía la característica de “permanencia” en la definición de periodista, y en la sentencia de mayoría, aplicándose el precedente de la acción de inconstitucionalidad 87/2015 se reconoció la validez de dicha definición a través de una interpretación conforme en el sentido de que dicho requisito no debía entenderse como el único para determinar dicha calidad¹.

Desde que se resolvió el precedente de la acción de inconstitucionalidad 87/2015 diferí de dicha interpretación porque me parece que el legislador si lo entendió como un requisito esencial, lo cual no es acorde con la realidad ya que actualmente el periodismo se ejerce de muy diversas maneras. Sigo convencido de dicha posición y por ello voté en contra de lo resuelto. Las razones desarrolladas de mi posición se encuentran en el voto elaborado en la citada acción de inconstitucionalidad 87/2015.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- 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 el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia de doce de enero de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 84/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil diecisiete.- Conste.- Rúbrica.

¹ En este tema este precedente se aprobó por mayoría de 8 votos de los señores ministros Ortiz Mena, Luna Ramos, González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Los ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión celebrada el doce de enero de dos mil diecisiete el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se planteó la invalidez de diversos artículos de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal que, entre otras cosas, establecen las definiciones de “periodista” y “colaborador periodístico” y, adicionalmente, prevén como único requisito para la separación del mecanismo de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, que el beneficiario lo comunique por escrito a la Junta de Gobierno.

Presento este voto para exponer las razones por las cuales me manifesté en contra de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros en ambos temas y, por tanto, por la invalidez de los preceptos impugnados.

I. La protección a los periodistas como obligación tendiente a asegurar la eficacia del derecho a la libertad de expresión.

El ejercicio periodístico cumple una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión¹, tanto en su dimensión individual como en la social². En efecto, los periodistas desempeñan un papel fundamental en la producción de todo tipo de información, contribuyendo a preservar el pluralismo y reforzando las oportunidades de formación de una opinión pública no manipulada. Así, los periodistas son los principales oferentes en este “mercado de ideas”, aportándole al público diferentes posturas y fortaleciendo el debate público³.

En este sentido, el deber que en términos del artículo 1° constitucional tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, supone un conjunto de obligaciones positivas tendientes a la plena eficacia del derecho a la libertad de expresión en sus dos vertientes, **obligaciones entre las que está la de brindar protección a los periodistas contra los ataques de los que pueden ser objeto.**

Esta obligación se torna especialmente delicada en el contexto de agresiones a periodistas y, en general, a la libertad de prensa que han sido documentadas por diversas organizaciones nacionales e internacionales. Destaca entre estos el Índice Mundial de Libertad de Prensa⁴ elaborado anualmente por Reporteros sin Fronteras. El Índice señala que, sólo en 2016, han muerto 55 periodistas, mientras que 176 fueron encarcelados⁵. En ese contexto, datos del Comité para la Protección de Periodistas arrojan que, desde 1992, han muerto 1220 periodistas por diversas causas relacionadas con su labor.⁶ De estos, 796 periodistas han sido **asesinados por causas directamente relacionadas con su trabajo**⁷.

¹ Así lo sostuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-5/85: “*el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento*” Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas, 13 de noviembre de 1985, párr.71.

² “**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 Así lo sostuvo la Primera Sala al resolver, por unanimidad de votos, el amparo en revisión 1422/2015 en sesión de primero de marzo de dos mil diecisiete.

⁴ El Índice busca calcular el nivel de libertad que tienen los medios a nivel regional y mundial a partir de encuestas realizadas por Reporteros sin Fronteras a expertos, así como con datos sobre los abusos y actos de violencia cometidos en contra de periodistas durante el periodo en estudio. El cálculo de lo anterior arroja una cifra que, entre más alta, es indicativa de una situación peor para los medios de comunicación.

⁵ Reporteros sin Fronteras, consultable en: https://rsf.org/en/barometer?year=2016&type_id=240#list-barometre.

⁶ Comité para la Protección de Periodistas, consultable en: <https://cpj.org/killed/>

⁷ *Ibid.*, <https://cpj.org/killed/murdered.php>

A partir de lo anterior, el Comité para la Protección de Periodistas ha elaborado un ranking de los 20 estados más peligrosos para periodistas. **México ocupa el octavo lugar en la lista de países con más periodistas asesinados por sus labores**⁸. Article 19 reporta que, sólo entre diciembre de 2012 y diciembre de 2015, ocurrieron el 58.5% de agresiones a periodistas del periodo que va entre 2009 y 2015⁹. Así, Article 19 calcula que en 2015 ocurría un ataque a un periodista cada 22 horas¹⁰. En el mismo sentido, el antes mencionado Índice Mundial sobre Libertad de Prensa 2016 muestra que México se encuentra en el lugar 149 de 180¹¹. De igual forma, el Índice muestra que sólo en 2016 se ha confirmado la muerte de 9 periodistas¹². Esta cifra cobra relevancia si se toma en cuenta que México se encuentra en el segundo lugar de muertes de este año, únicamente detrás de Siria, y por encima de países como Ucrania, República Democrática del Congo, Libia, Jordania o Afganistán¹³.

De este modo, con el propósito de garantizar a los periodistas condiciones adecuadas para realizar su labor, diversos órganos internacionales han emitido importantes pronunciamientos referentes a la protección de periodistas y aquellos sujetos que hagan uso de la libertad de expresión, 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 las personas que ejercen este derecho.

Así, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General N° 34 sobre la Libertad de Opinión y Libertad de Expresión sostuvo:

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**.

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. (...)

De igual modo, en el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de 10 de abril de 2012 se señala que:

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**.

⁸ Ibidem.

⁹ Article 19, MIEDO Informe 2015, pág. 11.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Reporteros sin Fronteras, consultable en: <https://rsf.org/en/mexico>.

¹² Ibidem.

¹³ Reporteros sin Fronteras, Barómetro de Violaciones a la Libertad de Prensa, consultable en: <https://rsf.org/en/barometer>.

Asimismo, en la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las situaciones de Conflicto¹⁴ de 4 de mayo de 2015 se establece lo siguiente:

5. Protecciones

(...)

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.**

Por último, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un informe que contiene los estándares interamericanos y prácticas nacionales para la prevención, protección y procuración de justicia en estos casos¹⁵, el cual establece lo siguiente:

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.** (...)

Los organismos internacionales coinciden en que la protección a los periodistas y otras personas que hacen ejercicio de su derecho a la libertad de expresión **es una responsabilidad que incumbe, primordialmente, a los Estados**. De ahí que todas las autoridades, en todos los niveles y órdenes de gobierno, deben tomar medidas claras y eficaces para evitar ataques y amenazas en contra de quienes ejercen el periodismo, destinando atención y recursos para cerciorarse de que éstos efectivamente se encuentran protegidos.

Así, aunque estos instrumentos no son vinculantes para el Estado Mexicano, **le dan un contenido a la obligación de promover, respetar y garantizar la libertad de 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.

En estas condiciones, me parece que el análisis de constitucionalidad debe girar en torno al papel que debe reconocerse a los periodistas en un Estado democrático. Desproteger a un periodista conlleva desproteger el derecho a la información, inhibiendo así la formación de un debate público en el que concurren distintas ideas y, en esa medida, el Estado debe garantizarles una protección **específica y diferenciada** del deber general de proteger al resto de los ciudadanos.

Por esta razón, considero que en nuestra labor como Tribunal Constitucional corresponde ser *especialmente rigurosos* en el análisis de preceptos que pudieran incidir en la eficacia de los mecanismos de protección para periodistas y otras personas que ejerzan su libertad de expresión, sobre todo cuando se trate de disposiciones que establecen quiénes son los sujetos de protección de dichas medidas, así como las causales para su terminación, tal como acontece en el presente caso.

II. Definición de “periodista” y “colaborador periodístico”.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 5, fracciones III y XVII de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal¹⁶, por estimar que al definir la calidad de “periodista” y “colaborador periodístico” para efectos del

¹⁴ 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).

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia”, CIDH/RELE/INF.12/13, de 31 de diciembre de 2013.

¹⁶ **Artículo 5.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

propio ordenamiento, se genera una segunda categoría de ciudadanos que desean buscar y difundir información y opiniones, además de exigir requisitos innecesarios para acreditarse como periodista, lo que a juicio de la accionante vulneraba la libertad de expresión y la libertad de trabajo.

La sentencia recoge las consideraciones que sostuvo el Tribunal Pleno al fallarse la acción de inconstitucionalidad 87/2015 en relación con la exigencia de la “permanencia” para efectos de acreditar la calidad de periodista, en el sentido de que **bajo una interpretación conforme** ello es constitucional, pues la definición de periodista no hace referencia exclusiva a la permanencia como una característica en la que cualquier sujeto debe encuadrar, sino que se trata de uno de los muchos aspectos que podrían considerarse para establecer dicho carácter.

En esta línea, se da respuesta negativa al planteamiento de la accionante, pues si bien la definición de “periodista” contenida en la ley impugnada establece requisitos —como la permanencia, estudios, o título profesional— para efectos del otorgamiento de las protecciones previstas en la ley, lo cierto es que todos aquéllos que no estén bajo este supuesto normativo se encuentran protegidos bajo la figura de “colaborador periodístico”.

En consecuencia, la sentencia reconoce la validez de las fracciones III y XVII del artículo 5 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, siempre que se interprete que el concepto de periodista incluye a las personas que satisfagan cualquiera de las características de un “colaborador periodístico”.

Voté en contra de esta determinación, pues si bien podría parecer que al contemplar tanto la figura de “periodista” como de “colaborador periodístico”, la consecuencia normativa es que quien no encuadre dentro de la primera categoría encuentre protección bajo la segunda, considero que el precepto combatido 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, situación que —como expondré más adelante— podría generar un estado de indefensión en aquellas personas que no se encuentren comprendidas dentro de la figura de “periodistas”.

Como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, para 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 del concepto de “periodista”, para efectos de la obligación de protección que tienen los Estados, como parte del respeto a la libertad de expresión en su vertiente individual y social, entre los cuales se destacan los siguientes:

- 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 2012¹⁷, que considera como periodistas 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.
- El Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre Violencia contra Periodistas y Trabajadores de Medios¹⁸, que recoge la definición del Relator Especial de las Naciones Unidas e incorpora a aquellas personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público.

III. Colaboradora o colaborador periodístico: Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica o regular, sin que se requiera registro gremial, remuneración o acreditación alguna para su ejercicio.

(...)

XVII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente. Las personas físicas, cuyo trabajo 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, que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.

¹⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, UNDOC A/HRC/2017, 20° periodo de sesiones.

Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 9 Los derechos de los niños con discapacidad, CRC-GC-9, párrafo 35.

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia”, CIDH/RELE/INF.12/13, de 31 de diciembre de 2013.

- El Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, de 10 de abril de 2012¹⁹, que reconoce calidad de periodista a 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.
- La Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto²⁰ de 4 de mayo de 2015, al hacer referencia a los sujetos de protección en el contexto de ataques sistemáticos contra la libertad de expresión, identifica a las personas físicas y jurídicas que **regular o profesionalmente** participan en la recolección y difusión de información a través de cualquier medio de comunicación y establece la obligación de los Estados 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 y establecen criterios **funcionales y amplios** para establecer tal carácter. Así, por un lado contemplan 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 precepto que fue materia de análisis en este asunto establece dos supuestos para definir la función periodística:

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

III. Colaboradora o colaborador periodístico: Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica o regular, sin que se requiera registro gremial, remuneración o acreditación alguna para su ejercicio.

(...)

XVII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente. Las personas físicas, cuyo trabajo 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, que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.

Al igual que la norma combatida en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, el artículo impugnado establece dos supuestos que permiten definir la función periodística, el primero de ellos define al “colaborador periodístico” en función de la *actividad que desempeña* –el ejercicio de la libertad de expresión e información– y lo hace al margen de que ello sea de manera esporádica o regular, cuente o no con un registro gremial y exista o no remuneración. Por su parte el segundo supuesto 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”.

Este segundo supuesto **establece un estándar que resulta inconsistente con la conceptualización funcional y amplía de los periodistas que recogen los instrumentos internacionales** mencionados con anterioridad: no sólo prevé un requisito de permanencia, sino que adicionalmente exige acreditar experiencia, estudios e, incluso, un título profesional para ejercer el periodismo.

Ahora bien, aunque la sentencia de la mayoría considera que ello se solventa con la figura del “colaborador periodístico”, categoría bajo la cual encontrarían protección aquellas personas que no encuadren dentro de la definición de “periodista”, a mi juicio ello no es así. El vicio de inconstitucionalidad no sólo no se solventa, sino que puede eventualmente generar un estado de indefensión en las personas que no son consideradas como periodistas, pues la propia ley otorga una protección diferenciada para ambas categorías.

¹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, UNDOC A/HRC/20/22, 20° período de sesiones.

²⁰ 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). Adoptada en Riga, Latvia, el 4 de Mayo de 2015.

En efecto, existen por lo menos tres preceptos dentro del ordenamiento en estudio **que otorgan una protección distinta a los colaboradores periodísticos**. En primer lugar, el artículo 40²¹, extiende las medidas de protección a los familiares de los periodistas, excluyendo de dicha protección a los familiares de los colaboradores periodísticos. Por su parte, el artículo 47²² prevé como una de las medidas de prevención, el llevar a cabo actos de reconocimiento de la labor de los periodistas, mas no de los colaboradores periodísticos. Finalmente, el artículo 67²³ se refiere al empleo de recursos del “Fondo para la Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas” para la capacitación sobre la operación e implementación de las medidas preventivas, de protección, de protección urgente y de carácter social **dirigido únicamente a periodistas**, mas no así a los colaboradores periodísticos.

De este modo, me parece que 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— pues el mecanismo que previó el legislador establece un estándar sustancialmente más elevado del necesario para identificar a los beneficiarios del sistema de protección. Esta situación se agrava en tanto la ley no distribuye equitativamente las medidas de prevención entre ambas categorías, **lo que resulta en la exclusión de ciertas protecciones a quienes no logran acreditar la calidad de “periodista”**.

En estas condiciones, me parece que este mecanismo frustra la finalidad de la ley de brindar una protección efectiva a personas que pudieran estar en riesgo por virtud del ejercicio de su libertad de expresión, por lo que debió declararse la invalidez de las fracciones III y XVII del artículo 5 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.

III. Separación del mecanismo de protección de periodistas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la inconstitucionalidad del artículo 56 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal²⁴, al estimar que vulnera los derechos a la seguridad personal y jurídica, porque prevé como único requisito para la separación del mecanismo de protección que el beneficiario lo comunique por escrito a la Junta de Gobierno.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2015 el Tribunal Pleno se pronunció por primera vez en torno a un precepto que establecía como único requisito para la terminación de las medidas de protección para periodistas, que éstos emitieran un comunicado escrito a las autoridades correspondientes. Por **unanimidad de once votos**, se resolvió que si bien la ley no establecía que el beneficiario de medidas de protección ratifique su solicitud para separarse de las mismas, ello no genera su terminación inmediata, pues ante la solicitud de separación se genera una obligación para la autoridad de evaluar la viabilidad de que se decrete la suspensión o terminación del mecanismo, sin que sea suficiente la presentación de una solicitud en este sentido.

No obstante lo anterior, al fallar la acción que aquí nos interesa el Tribunal Pleno cambió de criterio, al estimar que la decisión de separarse del “Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal” es un acto que depende de la voluntad del sujeto que solicitó las medidas.

²¹ **Artículo 40.** Las agresiones se configurarán cuando por razones de sus actividades de protección de derechos humanos o en ejercicio del derecho de libertad de expresión, por medio de acción, omisión o aquiescencia, se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica, libertad o seguridad de:

I. Persona defensora de derechos humanos, colaboradora periodística o periodista;

II. Cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las personas defensoras de derechos humanos o periodista **o cualquier persona que determine el análisis de riesgo**;

(...)

²² **Artículo 47.-** Las Medidas Preventivas incluyen:

I. Instructivos;

II. Manuales;

III. Cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos;

IV. Acompañamiento de personas defensoras de derechos humanos, periodistas y colaboradoras periodísticas;

V. Actos de reconocimiento de la labor de las defensoras de derechos humanos y periodistas, las formas de violencia que enfrentan e impulsan la no discriminación; y,

²³ **Artículo 67.-** Los recursos del Fondo **se destinarán para la capacitación de periodistas y defensores de derechos humanos** en materia de derechos humanos, implementación y operación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección, Medidas de Protección Urgente y Medidas de Carácter Social.

²⁴ **Artículo 56.** La persona beneficiaria se podrá separar del Mecanismo en cualquier momento, para lo cual deberá **externarlo por escrito a la Junta de Gobierno**.

(...)

De este modo, se determinó reconocer la validez del artículo 56 con base en una **interpretación conforme**, pues para generar certeza jurídica —dice la sentencia— solo es necesario que la solicitud que haga la persona beneficiaria para separarse del mecanismo sea ratificada posteriormente ante la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de los Periodistas, a fin de que éste pueda cerciorarse de la identidad de quien desiste y saber si preserva el propósito de no seguir con las medidas de protección.

Voté en contra del sentido del fallo ya que no puedo compartir el nuevo criterio adoptado por el Tribunal Pleno. Contrario a lo expresado por la mayoría, considero que la protección a personas que pudieran estar en riesgo por virtud del ejercicio de su libertad de expresión no es un acto voluntario, sino una obligación del Estado Mexicano en términos del artículo 1º constitucional, que debe garantizarse siempre que exista un riesgo real en el desempeño de sus actividades.

De igual manera, estimo que la ratificación solo contribuye a establecer certidumbre en relación con la identidad de la persona que solicitó que se retiraran las medidas, pero no proporciona una valoración integral de la situación particular del beneficiario, **por lo que de ello no puede derivar la constitucionalidad del precepto**.

A mi juicio, para declarar la validez del artículo 56 era necesario sujetar la separación del mecanismo a que la autoridad respectiva practique un estudio previo de evaluación del riesgo, obligación que se desprende de la propia ley impugnada. En efecto, el artículo 21 de Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal prevé un órgano —el Consejo de Evaluación de Medidas— encargado de tomar las decisiones relacionadas con las acciones tendientes a disminuir las vulnerabilidades de los beneficiarios²⁵, para lo cual cuenta, entre otras, con la atribución de **evaluar o suspender** las medidas de carácter preventivo, de protección y de carácter social, a partir de la información elaborada por el Mecanismo Integral; así como para **suspender o modificar** las medidas de protección urgentes, previo estudio de evaluación de riesgo²⁶ o en los casos de uso indebido del mecanismo de protección que prevé el artículo 52²⁷.

En este sentido, la única interpretación del precepto impugnado que era compatible con la obligación del Estado mexicano de brindar una protección específica y diferenciada a los periodistas es aquella que, en términos de los artículos 21 y 52 de la ley, sujeta la terminación de las medidas de prevención a la evaluación que para esos efectos lleve a cabo el Consejo de Evaluación de Medidas, pues sólo así las autoridades podrán cerciorarse de que el periodista se encuentra en condiciones de llevar a cabo su función.

En estas condiciones, en virtud de que el fallo interpreta la protección a los periodistas como un acto voluntario —y no como una obligación que emana del artículo 1º constitucional— respecto del cual no procede necesariamente una evaluación del riesgo, voté en contra de la determinación alcanzada por la mayoría.

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 nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sentencia de doce de enero de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 84/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil diecisiete.- Conste.- Rúbrica.

²⁵ **Artículo 5.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

XXI. Plan de protección: Al conjunto de acciones para aumentar las capacidades y disminuir las vulnerabilidades, amenazas y exposición de riesgo de la persona beneficiaria, para lo cual se otorgarán lineamientos, Medidas Preventivas y/o de Protección, según el caso con la finalidad de garantizar su labor profesional.

²⁶ **Artículo 21.** El Consejo de Evaluación de Medidas es el órgano del Mecanismo para la toma de decisiones sobre la atribución señalada en el inciso IV del artículo 7 de la presente Ley, vinculadas a la determinación del Plan de Protección, por lo que tiene las siguientes atribuciones: **I. Determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas de Carácter Social, a partir de la información elaborada por el Mecanismo Integral; así como suspender o modificar las Medidas de Protección Urgentes, previo estudio de evaluación de riesgo** que realice el Mecanismo o bien en los casos presentados al Mecanismo que señala el artículo 52 de la presente Ley.

²⁷ **Artículo 52.** Se considera que existe uso indebido de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección, Medidas de Protección Urgente y Medidas de Carácter Social por parte de la persona beneficiaria cuando:

I. Deje, evada o impida las medidas;

(...)