

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 28 DE JUNIO DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
87/2015	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI Y XII, 6, FRACCIÓN IX, 13 Y 45 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)	3 A 44 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
CELEBRADA EL MARTES 28 DE JUNIO DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:40 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario denos cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número 70, celebrada el lunes veintisiete de junio del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA.

Continuamos señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2015, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI Y XII, 6, FRACCIÓN IX, 13 Y 45 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuamos entonces con el estudio de este asunto, estamos en el considerando séptimo. Si nos quisiera hacer la presentación, señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por su puesto señor Ministro Presidente. Efectivamente, en el considerando séptimo se analiza la impugnación al artículo 3, fracción XII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

La Comisión impugnante –en esta acción– considera que es violatoria de los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 13 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; debido a que –en su opinión– delimita la calidad de periodista por la condición de que la actividad sea ejercida de manera permanente, lo que –a su parecer– genera una afectación a la libertad de expresión.

En el proyecto se plantea que la definición de periodista, prevista en el precepto impugnado, permite una interpretación acorde al texto constitucional. Se considera lo anterior, dado que la definición aludida 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 éste es simplemente uno de varios aspectos que se pueden considerar para definir a un periodista, en vista de que la segunda frase del enunciado de esta fracción también prevé otras condiciones que pueden resultar aplicables relacionadas con actividades desempeñadas en el ejercicio periodístico.

A fojas 57 del proyecto se transcribe la fracción que, como se puede observar claramente, viene el rubro “Periodista” y, efectivamente, primero, es una construcción gramatical que uso el legislador estatal. Primero. Se refiere, efectivamente, a: “Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente con o sin remuneración”. Sin embargo, inmediatamente, la segunda frase que debe entenderse gramaticalmente forma parte de esta definición, se refiere a: “Las personas físicas, así como los medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo 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”.

Consecuentemente, el proyecto concluye proponiendo a este Pleno que se considere que, obviamente, no se refiere exclusivamente a aquellos que lo hacen de manera permanente, sino también puede ser cualquier persona que dedicado a este tipo de actividades la realiza de cualquier manera; consecuentemente, se concluye que puede ser conforme con la Constitución y el marco convencional y, además, con opiniones de los organismos internacionales. Esta es la propuesta, señor Ministro Presidente, señoras y señores Ministros y, por supuesto, quedo atento a las consideraciones de este Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy en contra del proyecto. En la página 56, considerando séptimo, se inicia con el planteamiento, y en la página 62, en el primer párrafo, se dice: “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.”

Por el contrario, creo que la condición que está en la fracción XII del artículo 3, donde establece como un elemento constitutivo de la función de periodista el carácter de “permanente”, me parece que está atendiendo a una esencialidad —lo vamos a encontrar más adelante, en otro asunto— por una relación prácticamente de adscripción del periodista con un medio de comunicación. Creo que, hoy en día, el periodismo se ejerce en un conjunto muy amplio de maneras, hay personas eventuales, hay *freelance*, etcétera, personas que se determinan por la función que realizan en un conjunto muy amplio de medios, de redes, de comunicación social, creo que la condición de permanencia es inconstitucional; me parece que, —como lo dice el propio proyecto— a partir de una muy interesante y propositiva interpretación conforme, lo que, en realidad, está haciendo es determinar el carácter de permanencia más el resto de las condiciones de la segunda parte de lo que llama correctamente el propio proyecto un enunciado.

Creo —insisto— que el periodismo es una función; no se ejerce sólo a partir de relaciones orgánicas o laborales con medios específicos de comunicación, sino que, por el contrario, tiene en la actualidad una forma muy diferenciada de realización de esas actividades, muchas de las cuales no tienen absolutamente nada que ver con la permanencia en la actividad o con la relación orgánica con algunos medios.

Por este motivo, creo que lleva razón también la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando considera que la expresión “de manera permanente” tiene un carácter que excluye a ciertas formas del ejercicio periodístico impidiendo una protección amplia para estos sujetos en esta condición.

Por estas razones, votaré por la invalidez de la expresión “de manera permanente” del propio artículo 3, fracción XII. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Por el contrario, voy a votar a favor de la validez y constitucionalidad en este punto, y si me permite, señor Ministro Presidente, voy a votar por la validez y constitucionalidad de todos los puntos siguientes del proyecto; sin embargo, para no ser repetitivo voy a explicar la razón de mi voto para que sólo sea por una única ocasión.

Como bien se nos dice en la página 37, en el apartado de “antecedentes”, se analiza el antecedente y el contexto en que fue emitida la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.

Primero. Se aborda la tendencia internacional, en el caso de la protección de defensores de derechos humanos, se nos señala que el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, se reconoce que la declaración no representa un

instrumento jurídicamente vinculante, contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales que tienen por objeto promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos.

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

Lo anterior ha llevado a que diversos órganos realicen pronunciamientos, realicen grupos de trabajo, hay una Declaración Conjunta sobre Delitos Contra la Libertad de Expresión, y la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto, y todo, en síntesis, nos lleva a una obligación positiva de los Estados de adoptar medidas para la protección; es decir, no hay un instrumento internacional vinculante, un tratado que señale, que defina y que nos diga cuáles son los parámetros de protección.

No obstante, a nivel interno existe la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas expedida por el Congreso de la Unión, es decir, el Estado Mexicano –y de lo cual nos congratulamos todos– a pesar de no tener un compromiso expreso, definido con parámetros específicos sobre la protección de estos dos grupos, expidió una ley; entendería que fue expedida en uso de facultades

implícitas, no hay tampoco ninguna obligación constitucional al respecto, pero hay una ley, cuyo artículo 1 dice: “La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”.

Efectivamente, esta ley aplicable en toda la República trae un capítulo de cooperación y coordinación con las entidades federativas para llevar a cabo los distintos mecanismos de protección.

Ahora bien, en este contexto, que está recogido en el decreto, viene una entidad federativa, y que sin ser la obligada jurídica o formalmente de algún compromiso u obligación internacional, ni siquiera por una ley federal o general, o distributiva, o un texto constitucional, o un transitorio que la obligue a establecer un mecanismo de protección y que, sin embargo, –y qué bueno– decide establecer un mecanismo local –además de lo que está aquí– de protección a estos dos grupos. Me parece que, entonces –y ese es el contexto– no encuentro cuál es el parámetro de regularidad constitucional para confrontar esta ley con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o con los tratados en materia de derechos humanos a que se refiere el artículo 1°.

Me parece que, por los puntos a desarrollar en el proyecto –los que siguen–, existe una total libertad configurativa de la entidad

federativa para establecer un mecanismo con sus propios recursos humanos, financieros y materiales y que, por lo tanto, la Legislatura está en esa libertad de decidir la manera en que va a atender esta protección.

Muy distinto fue el caso de lo que votamos ayer, efectivamente, el día de ayer y por unanimidad aprobamos la invalidez de una fracción del artículo 3, porque definía la libertad de expresión, sin ser necesario, ayer aquí lo debatimos, dijimos: son definiciones que ni siquiera son necesarias porque el objeto de la ley es dar una protección física, material, a estas personas y, entonces, –insisto– es muy distinto; efectivamente, entra la Legislatura y define un derecho humano, y como lo decidió este Pleno, pues lo define mal: Primero, por la parte que entra a las definiciones de las categorías sospechosas omitiendo varias, el de la edad, el de la preferencia, que no enumeró; y, segundo, porque lo hace, además, de manera limitativa y no enunciativa, y luego –como el proyecto bien nos los hace ver– evitando la parte colectiva de la definición de libertad de expresión.

Por eso voté con la unanimidad en la invalidez del precepto, pero los demás conceptos, me parecen que entran en esta libertad absoluta, no veo cuál es el parámetro para que la Suprema Corte de Justicia a la hora de confrontar esta ley, en este contexto, pueda decir que es inconstitucional porque define la parte, además, de que el proyecto correctamente nos hace una interpretación conforme, me apartaría porque creo que no es necesario, la Legislatura local decide en su definición decir a quién hace permanente o habitual como parte de su profesión el ejercicio del periodismo o de los derechos humanos, no veo cuál sería —y lo digo con mucho respeto— el precepto constitucional o en qué restringió o en dónde excedió o en dónde fue en contra de cualquier principio convencional o constitucional.

Sin querer hacer desorden en la sesión, me parece que será lo mismo —y quiero no ser repetitivo— cuando decimos el adjetivo “alto riesgo” es inconstitucional, porque no debe haber dicho “alto riesgo”.

En primer lugar, me parece que, en todo caso, lo que debe haberse definido es el “riesgo”, no si es alto o medio alto, pero en fin, me parece que para el objeto de la ley la Legislatura dijo “alto riesgo”, y luego estableció los mecanismos de evaluación de ese riesgo, e igual, cuando nos dice: la ley local que podrá solicitar la acreditación, y la fuente de dónde viene, el periodista sabemos que es parte de los usos en el periodismo que cuando asisten a eventos, pues tengan entradas y lugares específicos.

Pero ¿cuál es nuestro parámetro? Insisto, no encuentro el parámetro de regularidad constitucional para declarar esta ley, en este contexto, —que me permití explicar— como que es contrario al texto constitucional o a alguno de los tratados, creo que aquí es un caso —en mi opinión— claro de libertad configurativa, no está definiendo derechos, no está dando restricciones, está estableciendo el mecanismo local de protección a estas dos categorías, y tan es así que si el día de mañana la Legislatura decide abrogar esta ley, el Estado de Quintana Roo no estará incumpliendo ningún precepto constitucional, no estará tampoco incumpliendo ningún compromiso internacional.

Por esa razón, votaré por la validez de los preceptos, desde luego, por razones distintas y por los siguientes preceptos. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias Ministro Presidente. De entrada, comparto la postura del Ministro Cossío, que la frase “de manera permanente” vicia de inconstitucionalidad la redacción del texto que estamos analizando; sin embargo, me parece que el proyecto parte de la misma premisa y da una interpretación conforme que salva la interpretación –desde mi punto de vista– inconstitucional. En ese sentido, estoy de acuerdo con el proyecto, dada la interpretación conforme del mismo.

Ahora bien, respetuosamente no comparto la postura del Ministro Laynez, porque me parece que la definición de periodista puede restringir la libertad de expresión, no la libertad de expresión en su vertiente individual, sino la libertad de expresión en su vertiente colectiva, es decir, la libertad de expresión conlleva un derecho para el público que reciba información, si se acota la definición de periodista se pierde esa protección constitucional, para lo que hoy en día es un gran universo de periodistas, es decir, el periodismo ya no sólo es aquél que escriba en los periódicos, el periodismo ya no es aquél que informa a través de los medios tradicionales.

Hoy en día, a través del internet, a través de los blogs, la gente es leída por un universo mucho más grande que lo que sería tradicionalmente conocido como “el periódico,” y me parece que ahí hay un componente, hay un derecho de libertad de expresión en su vertiente de derecho colectivo, de un derecho a ser informado. En ese sentido, coincido con la interpretación conforme del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. A su consideración señores Ministros: Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Nada más una precisión. Me parece que no debemos olvidar que la ley no está tratada a regular el periodismo en Quintana Roo, no está regulando la ley de expresión en Quintana Roo, —insisto— cuando define, define mal, es otra cosa; me parece que está creando un sistema de protección a dos grupos que considera vulnerables en este aspecto, como lo pudo crear o lo podrá crear otra entidad para —no sé— los choferes de autotransporte o algo que también están teniendo el problema de seguridad.

Entonces, creo que no es el objetivo, y es muy clara la ley —en mi punto de vista— de Quintana Roo, en este punto. Es una ley que creó un mecanismo de protección. De la lectura no veo que esté regulando el componente colectivo, simplemente está protegiendo a personas que realizan dos actividades muy específicas —insisto— con los medios que el Estado de Quintana Roo tiene y que —me parece— tiene libertad en este aspecto la Legislatura. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Continúa a su consideración señores Ministros. ¿No hay más observaciones? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. De manera muy breve, quisiera también referirme que comparto el sentido del proyecto, pero me parece —desde mi perspectiva y con todo respeto— que es innecesaria la interpretación conforme, porque el propio artículo en su redacción trae un punto y seguido que hace la distinción entre las dos hipótesis perfectamente diferenciadas.

La primera parte señala: “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.”

Esta es una primera hipótesis y se está refiriendo a las personas que ejercen el periodismo de manera permanente; y, luego viene un punto y seguido, y se refiere a otras hipótesis diversas, que son: “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.”

Creo que la interpretación natural —si se me permite la expresión— del precepto no lleva a que este requisito de la permanencia sea aplicable a todos los sujetos que vienen previstos en la segunda hipótesis, después del punto y seguido. Creo que son hipótesis perfectamente diferenciadas y, en esa medida, creo que no sería —desde mi perspectiva, insisto— necesaria una interpretación conforme.

Y en cuanto al tema que se ha debatido, me parece que esta ley no regula la libertad de expresión; esta ley lo que regula es un sistema de protección para las personas que se dedican —precisamente— a ejercer esta libertad de expresión y, en esa medida, los requisitos que se establecen aquí —que como ya vimos, no son tan estrictos ni tan cerrados porque la segunda

hipótesis es sumamente amplia y puede abarcar a muchas personas y a muchos supuestos— es para activar un sistema de protección a favor de estas personas que se dedican a esta función de difundir o publicar o investigar cierto tipo de información.

Por esas razones, estoy con el sentido del proyecto, y me separaría de la interpretación conforme porque —desde mi perspectiva— la redacción del artículo lo hace innecesario. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que el señor Ministro Laynez ha tocado un tema muy importante. Es verdad que esta ley, —que ahora estamos analizando— en realidad no está atendiendo a ningún requerimiento de carácter internacional ni a ninguna disposición de carácter interno en el sentido de que se establezcan este tipo de medidas; efectivamente, no la hay, al menos no de manera vinculante; entonces, entiendo que ahí está el Estado actuando desde el punto de vista de la libre configuración para poder legislar en la materia de medidas.

Lo que me parece es que, como tienen que definir a quién le deben otorgar estas medidas, que son a las personas que —de alguna manera— tienen relación con la defensa de los derechos humanos y a los periodistas o a las personas que se dedican a cuestiones relacionadas con la libertad de expresión, lleva a cabo algunas definiciones; no solamente definió en la primera parte que analizamos del artículo 3, lo que entendíamos por libertad de expresión, sino que también en la fracción XII, —que

ahora estamos analizando— de alguna forma está señalando quiénes son estas personas o quiénes son los sujetos que se dedican —precisamente— a realizar cuestiones relacionadas con la libertad de expresión.

Entonces, en cuanto a medidas, pues creo que —como bien lo señaló el Ministro Laynez— no tendríamos un parámetro constitucional ni internacional para poder determinar: se ajusta o no este parámetro; pero en cuanto a las definiciones que se están dando y, en este caso concreto, de la fracción XII, en lo que se refiere a los periodistas, es cierto que la Constitución no lo define ni está definido de manera específica en los tratados internacionales; sin embargo, lo que nos define la Constitución en el 6° y el 7°, no nos lo define pero nos da bases y principios para entender qué es la libertad de expresión, y los tratados internacionales, que se dice están vulnerados por la definición que se establece en esta fracción del artículo 3, que es del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el artículo 19, y el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, están referidos también “a la libertad de pensamiento y de expresión”, y están señalando que toda persona tiene derecho a esto y, además, mencionando que nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones.

Entonces, como lo que se está definiendo en esta fracción es quiénes se consideran periodistas o quiénes son las personas que —de alguna manera— por ser personas físicas o morales, dedicadas a la difusión pública, pudieran estar en el supuesto de solicitar las medidas, y aquí es donde coincido —con lo que ya señalaron los señores Ministros— en el sentido de que pudieran —estas definiciones— dar la posibilidad de que, en el momento en que se establezca como definición de qué es periodista o de quién se dedica a la difusión de cuestiones

relacionadas con la libertad de expresión, pudiera no coincidir con los tratados o con la Constitución; entonces, por eso el parámetro que se fija es exclusivamente en este sentido, y por eso el estudio que hace el proyecto del señor Ministro Franco.

En este sentido, vengo conforme con la interpretación que está presentando el señor Ministro Franco en el proyecto, pero tampoco me afectaría si se dijera que de la lectura del precepto se advierte que, efectivamente, aun cuando se esté dando el carácter de permanente a los periodistas que realizan el ejercicio de la libertad de expresión de manera permanente, lo cierto es que si vemos el segundo supuesto –que es al que se refiere el señor Ministro en su proyecto–, pues es que en este cabría cualquier otra persona que haga de la actividad periodística o del ejercicio de la libertad de expresión de manera eventual, esporádica o por diferentes situaciones el llegar a realizar una función de esta naturaleza.

Entonces, por estas razones, me parece que el artículo es perfectamente constitucional, ya sea en la forma en que se establece en el proyecto, o si la mayoría quisiera que no se hiciera la interpretación conforme y de su simple lectura se estableciera, tampoco tendría inconveniente. Creo que lo que sucede es que, como tiene un punto y seguido y se está diciendo en esa primera parte la definición de lo que es periodista, en un principio dice: “Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente con o sin remuneración.” Como que el punto y seguido le corta ahí a una definición, pero luego dice: “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”, – son muchísimas cosas–, aquí cabe todo; entonces, por eso, cuando el proyecto dice: si nos referimos exclusivamente a la primera parte hasta el punto y seguido, podríamos pensar que se está limitando, pero lo cierto es, que si ponemos en los supuestos que se dan a partir del punto y seguido, pues evidentemente cabe todo mundo y, en realidad, no se está limitando a una persona en especial, en este sentido. Quien no cupiera en la actuación permanente, estaría dentro del segundo supuesto. Por estas razones, estaré de acuerdo con la propuesta. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo la libertad de expresión de dos maneras: en primer lugar, una concepción –que es la tradicional– donde la persona tiene posibilidad de hacer uso de su libertad de expresión, esta –digamos– es una dimensión de Estado liberal, una dimensión –lo digo por el siglo, no por ninguna otra razón– decimonónica de la libertad de expresión. Puedo expresar lo quiera, el Estado tiene que garantizar mi esfera y no puede interferir, y esto –desde luego– es lo que está garantizado en una primera parte de la Constitución.

Sin embargo, me parece que la libertad de expresión tiene también una dimensión institucional a la que se refirió el Ministro Gutiérrez; es verdad que no se desprende directamente de la Convención, tampoco se desprende directamente de la Constitución; pero si analizamos el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, resuelto el dos de julio de dos mil cuatro por la Corte Interamericana, misma que hasta este

momento tiene el carácter obligatorio en sus decisiones respecto a nosotros, aun en los casos en los que el Estado Mexicano no haya sido parte, me parece que hay una diferenciación muy importante en esa resolución, y es ese ejercicio de mi libertad de expresión en condiciones de plena individualidad, y también la constitución de las condiciones institucionales en las cuales mi libertad de expresión se puede realizar o manifestar, y este me parece que es el elemento al que con la independencia de los efectos a los que estamos llegando tenemos el Ministro Gutiérrez y yo.

La libertad de expresión –insisto– no es sólo pararme y decir lo que me parezca mejor o peor, y del Estado es la condición de respetarme. El Estado –en esta decisión– tiene que velar también por las condiciones mediante las cuales los órganos que estén avocados a los medios, –por usar la expresión general, no sólo al periodismo– y también las personas que lo estén manifestando lo tienen que hacer.

Ahora bien, ¿el Estado qué es lo que hace? Toma esta dimensión institucional, el Estado no está ignorando este asunto. Artículo 1°. “La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Quintana Roo y está dirigida a garantizar la protección de toda persona natural o jurídica que se encuentre en situación de riesgo por dedicarse a la promoción y/o defensa de los derechos humanos o al ejercicio del periodismo”.

Aquí, me parece que hay un elemento de carácter institucional. Artículo 2: “Esta ley tiene por objeto: I. Reconocer los principios del ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y del periodismo como actividades de interés público, teniendo como función el Estado el promover,

respetar, proteger y garantizar los derechos humanos vinculados a ello;”. ¿A qué derechos humanos? A los de libre expresión, ¿en qué contexto? En el de periodismo. Entonces, no es así, simplemente, –insisto– enfrentándome a los poderes fácticos o a los poderes estatales a través de mi expresión.

Y, el caso interesante es, en la definición del artículo 3, el concepto de “periodista”. ¿Qué es lo que hace el Estado? Entendiendo esta doble dimensión, la individual y la institucional del ejercicio de la libertad de expresión y su medio privilegiado de expresión, lo llama la ley “periodismo”, no sólo tiene que ver con periódicos, –y ahí mismo lo dice– sino con cualquier forma de comunicación; entiende que tiene la posibilidad de generar un marco institucional para que estos periodistas puedan desarrollar su actividad. ¿Qué actividad? La de la libertad de expresión. No sólo la libertad de expresión que afecta a él cuando quiere expresar sus ideas, sino la forma de un vehículo mediante el cual se constituye opinión democrática, se constituye debate, se constituye sociedad. Me parece que este es el trasfondo.

El Estado toma la decisión, y me parece una decisión sumamente importante de proteger a personas que por esta función –no por otra– están claramente protegidos, y qué es lo que hace, genera una regulación, estupendo. ¿Puede generar porque tomó una concesión graciosa, la forma de protección como mejor le parezca? O una vez que genera la forma de protección que mejor le parezca, lo tiene que hacer en condiciones de igualdad, y este me parece que es el elemento central del asunto.

¿Por qué sólo los que tienen una condición de permanencia?
¿Qué diferencia haya entre un periodista que está en una condición de permanencia y un periodista que no está en una condición de permanencia? Prácticamente su vinculación a un medio. Si estoy vinculado a un medio, recibo un salario, que también está señalado, y tengo una condición de permanencia. Si me dedico a hacer actividades a través de blogs o a través de cualquiera de las formas que hoy se presentan en redes sociales; entonces, no tengo el carácter de periodista. ¿Por qué no tengo el carácter de periodista? Porque no le pareció al legislador bajo la idea de que está haciendo una concesión graciosa, o una condición extraordinaria de protección. Esta parte es la que no me parece que sea adecuada. Me parece que si va a proteger al género “periodistas”, no puede introducir una diferenciación entre los que se dediquen permanentemente y los que no se dediquen permanentemente a la actividad; todos están bajo la misma idea de la ley, generando opinión democrática, expresando sus opiniones, no como ejercicio de su manifestación personal —eso ya lo dijimos—, como ejercicio integral de una actividad de periodismo para efecto de constitución de una sociedad democrática, etcétera. Es por estas razones, en las que —habiendo escuchado muy importantes opiniones— me reitero en la idea de que, una vez que el legislador del Estado quiso regular la condición institucional de la función, esta regulación institucional de la función tiene que satisfacer los elementos constitucionales de la igualdad ¿entre quién? Entre todos la que la generan. ¿Es razonable distinguir entre quien la tiene de manera permanente y quien no la realiza de manera permanente? Francamente, creo que no, y este es el principio general de igualdad que rige estas mismas determinaciones.

Bajo esta estructura, —insisto— tomando como precedente el caso de Herrera Ulloa vs. Costa Rica —que hasta este momento nos sigue siendo obligatorio— es que llego a la condición de inconstitucionalidad de esta porción legislativa. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que la experiencia ganada en la discusión de asuntos como este en tribunales terminales, permite advertir que el resultado final puede alcanzarse de distintos modos. El que aquí tenemos plasmado parte de una interpretación conforme que iguala, a partir de la definición de dos vertientes en el artículo, distintos casos de personas que se dediquen al ejercicio del periodismo con una importante variante: la primera, un tema de permanencia; la segunda, un tema de eventualidad, mas no por ello menos importante o diferenciador de una y otra actividad.

Estoy de acuerdo con el contenido del proyecto que, a partir de una interpretación conforme, iguala a ambos hemisferios y permite una protección tanto a quien ejerce, a través de la libertad de expresión una actividad remunerada o no, de forma permanente una actividad, como quien lo hace bajo cualquier otra modalidad que aquí ha sido referida.

Sin embargo, regresando al punto concreto que motiva la impugnación de esta disposición, parece coincidir con el argumento que plantea el señor Ministro Cossío: el aspecto de permanencia, —insisto— para arribar a un resultado se pueden

tomar distintos caminos; me convence el camino tomado por el proyecto.

Lo cierto es que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a partir de juzgar la expresión permanente considera que hay una violación al principio de igualdad, pues mientras para algunos la protección devendrá a partir de su permanencia, para los otros se generará sólo en función de la actividad que generen, excluyendo el tema de temporalidad, lo cual me lleva a un referente que me parece obligado, y que así he venido contrastando desde el inicio del estudio de este asunto, como lo es la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada desde dos mil doce, y que en el punto concreto parece tener una definición, si bien similar a la de la ley de Quintana Roo, no acoge esta diferenciación y, por tanto, no generaría un problema interpretativo. Primero, antes que nada, la citada ley, —debo expresarlo— dice: “de orden público, interés social y de observancia general en toda la República”; ya esto es un tema fundamental, hay una ley federal que para tales efectos tiene aplicatividad en toda la República, ésta no distingue órdenes estatales, federales o municipales, pero en la zona de definiciones —que es su artículo 2—, entiende como periodistas, precisamente lo que el segundo apartado del artículo analizado califica de tales, y dice, serán periodistas: “Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen”. Y ahí se detiene. Punto de diferencia con el artículo que estamos analizando,

pues es que la primera vertiente del artículo en el que estamos trabajando, comienza por definir que será: “Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente con o sin remuneración”. Esta es una adición colocada por la legislación del Estado de Quintana Roo; y, finalmente, el enunciado principal que habla de las personas físicas, remata agregando una expresión adicional: “y que requiere garantías para ser protegida o protegido ante los riesgos que conlleva su labor profesional.”

Mi intervención radica en: ¿será que en la interpretación conforme permite evitar los riesgos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos anticipa bajo una figura de rompimiento el principio de igualdad? Coincido con que el proyecto atiende mediante una interpretación conforme.

Pero también podría ser visto desde el ángulo de la inconstitucionalidad, y si así se advierte, el texto que si bien sólo podría ser un referente, mas no un determinante de constitucionalidad establecido en la ley federal, que para tales efectos fue pronunciada en una sola expresión y párrafo, implica todo lo que aquí se ha pedido; de suerte que si éste se contiene de manera absoluta en la disposición que estamos viendo, fracción XII del artículo 3, eliminando: “Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente con o sin remuneración. (...) —Y su remate— y que requiere garantías para ser protegida o protegido ante los riesgos que conlleva su labor profesional.”

Este Tribunal, me parece que cumpliría con su función de entregar el máximo de seguridad jurídica sin ningún ánimo de distinción, —si mucho me apuran— tampoco entiendo por qué el artículo 3, en su fracción XII, participa de una diferenciación

entre aquellos que del periodismo hacen su actividad permanente, frente a cualquier otro que, por cualquier motivo, tienda a buscar información para almacenar, generar, procesar, editar, puede ser —incluso— hasta para una investigación de carácter profesional, y esto le implica también la posibilidad de ser protegido.

No obstante lo anterior, coincido en que una interpretación conforme —como lo propone el proyecto— nos llevaría al resultado. Sin embargo, —también apunto— no debemos soslayar el contenido de otra disposición con similares efectos, que se contrajo a un supuesto genérico lo suficientemente amplio y connotativo para que nuestra preocupación —como seguramente es la del accionante— se disipe, y se disipa porque la definición de periodista a partir de “Las personas físicas” para terminar en “digital o imagen” cumpliría de modo absoluto su finalidad; esto sólo es una alternativa, desde luego, —insisto— trata sólo de conciliar uno y otro aspecto, —para mí— resultaría innecesario que permaneciera la primera parte del enunciado en donde radica la importancia de modo permanente, para supuestamente entregar una protección que no es nada diferenciada de la que resta, pero da lugar a que, en determinado momento y sentido, pudiera parecer que hay una diferencia de trato injustificada entre quien de la libertad de expresión hace su vida, como de quien no la hace.

Por ello, una alternativa —sólo la dejo a la consideración de este Alto Tribunal quien tiene, en este sentido, el mejor criterio— de que la disposición bien puede ser motivo de una reflexión de inconstitucionalidad y permanecer —como lo hace la ley general— sólo bajo el supuesto específico que comienza a partir de “Las personas físicas” y culmina con “digital o imagen,” pues este es suficientemente global, como para entender que ahí quedan

incluidos quienes hacen del modo de vida la libertad de expresión, como de quienes la utilizan para cualquier otro efecto, pero que de cualquier forma pone en riesgo su vida, es sólo una sugerencia; de cualquier manera estoy de acuerdo con que el resultado se alcanza de una y otra manera; una, por el lado de la inconstitucionalidad, eliminando estos párrafos agregados por la Legislatura del Estado de Quintana Roo; como la otra, que los armoniza bajo una interpretación conforme. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Zaldívar por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Me parece, en principio, plausible la interpretación conforme que hace el proyecto, estimo que en caso de votarse por la validez es imprescindible hacerla, y creo que tiene muchos méritos el desarrollo argumentativo que se hace en el proyecto; sin embargo, por lo delicado del asunto, por lo trascendente de un tema como este, me voy a permitir separarme del proyecto, y mi voto será por la invalidez de la porción normativa que establece que la actividad tiene que hacerse “de manera permanente”, y voy a justificar mi voto.

En primer lugar, creo que esto tiene que ver con la libertad de expresión, porque la libertad de expresión no supone solamente para el Estado Mexicano una obligación de abstenerse de realizar cualquier inquisición judicial o administrativa, o de no interferir en la libertad de difusión de las ideas, o de no restringir este derecho por medios indirectos, sino –me parece– que derivado del tercer párrafo del artículo 1º constitucional, que establece la obligación de todas las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como

prevenir las violaciones a los mismos, se deriva una obligación positiva del Estado Mexicano de brindar protección a los periodistas contra los ataques de los que puedan ser objeto con motivo del ejercicio de la libertad de expresión, obligación que, por lo demás, está reconocida en distintos instrumentos internacionales.

Me parece que para lograr esto no basta una interpretación o una definición formalista, sino es necesario llegar a una conceptualización funcional y amplia de lo que debe entenderse por “periodista”, y si lo que se busca es proteger a quienes realizan esta libertad de expresión, de manifestación de ideas, me parece que es relevante a quiénes se les va a dar esta protección. Simplemente –de manera enunciativa– refiero algunos instrumentos internacionales en donde se conceptualiza lo que debería entenderse por “periodista”.

El Informe del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, de cuatro de junio de dos mil doce, establece lo siguiente: “En este contexto y por su función y el servicio que prestan, los periodistas son personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos y documentan y analizan declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos y análisis para informar a los sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole de los periodistas incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación de la comunidad y a los ‘periodistas ciudadanos’ cuando desempeñan por un tiempo esa función.”

De igual modo, en el Informe la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre violencia contra periodistas y trabajadores de medios, señala: “El término ‘periodistas’ en este informe debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las ‘periodistas ciudadanos/as’, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.”

Por su parte, el Informe del Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de diez de abril de dos mil doce, establece lo conducente: “Por ‘periodistas’ se entiende toda persona física o jurídica que habitual o profesionalmente se dedica a la obtención de información y su difusión por un medio cualquiera de comunicación de masas.” Esto estaba relacionado específicamente en lo que tienen que ver con ejecuciones, y dice que, para los efectos de ese informe, se tiene que adoptar un criterio funcional respecto a la cuestión de quién es periodista.

En la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto, de cuatro de mayo

de dos mil quince, se establece: “a. Las personas físicas y jurídicas que regularmente o profesionalmente participan en la recolección y difusión de información al público a través de cualquier medio de comunicación tienen derecho a la protección de la identidad de sus fuentes de información confidenciales contra la exposición directa e indirecta, incluyendo la exposición a través de la vigilancia”. Y después sigue diciendo: “Los Estados también tienen la obligación de brindar protección a los periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión que tengan un riesgo elevado de ser atacados”.

Como vemos, me parece que hay un consenso en la comunidad internacional que, para efectos de la protección de quienes ejercen la libertad de expresión, periodistas incluye a quienes trabajan no de modo permanente, sino de modo habitual o cotidiano en los medios, pero también quienes, sin trabajar en los medios y sin ser profesionistas o profesionales del periodismo, ejercen esta actividad de forma independiente, es decir, es un criterio funcional, es un criterio amplio que no se compadece con el requisito de permanencia.

Con independencia de que nada es permanente, si quisiéramos entender por permanencia que está en un trabajo único por un tiempo ilimitado o muy largo, habría que empezar a ver qué entendemos por permanente, creo que esto no se compadece, y que por lo riesgoso y lo delicado del tema, y por la necesidad de que al ser el primer asunto que nos llega sobre esta cuestión, creo que es importante mandar mensajes a los Estados, y también al legislador federal, de qué tipo de actividad es la que tiene que ser protegida por el Estado para garantizar la libertad de expresión; me parece que este requisito no se compadece y que, —en mi opinión— siendo plausible la interpretación conforme, me decanto por votar por la invalidez de la porción

normativa que establece “de manera permanente”, porque —reitero— creo que no se adecua a los instrumentos internacionales y tampoco a las necesidades y exigencias de protección que se derivan del artículo 1º constitucional.

Sin negar y reiterar, que me parece que el proyecto tiene una construcción muy sólida, muy clara, por las razones que he invocado en este punto, estaré en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más señores Ministros? Quisiera expresar mi opinión en el sentido de estar de acuerdo con el proyecto. Creo que, de cualquiera de las dos formas, podría convalidarse la disposición; si bien es cierto que inicialmente señala “de manera permanente”, esta pudiera ser una de las condiciones, pero no la única como lo proyecta la propuesta del señor Ministro Franco, porque —inclusive— quizá escuché parte de lo que decía el señor Ministro Zaldívar de lo que nos leyó de documentos internacionales, todas estas definiciones caben en esta amplia colección de actividades a que se refiere el artículo impugnado y que, inclusive, deja tal amplitud, que sería fácil incluir a la condición de periodista en él.

La propuesta del señor Ministro abona —inclusive, quizá— a su entendimiento más claro, creo que no es necesario, pero es una forma de no dejar lugar a dudas respecto de la condición de definición de periodista para su protección, y esto es muy importante, la protección de estas personas es de interés de la sociedad en general, y legislaciones como ellas que, además, no chocan con las opiniones o condiciones internacionales, creo que es fundamental para poder lograr la protección íntegra en cualquiera de las actividades que desarrolle, ya sea de manera

permanente o no, y que puedan ser de cualquier tipo de labor, de opinión, de investigación, o de lo que sea, como lo señala el precepto. Estoy de acuerdo con el proyecto y votaré en ese sentido. ¿Alguien más señores Ministros?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Si me permite señor Ministro Presidente. He escuchado con toda atención las intervenciones, hay dos claramente en contra, con argumentos también, como debe reconocerse en este Pleno, siempre muy plausibles; sin embargo, honestamente creo que el proyecto recoge la preocupación planteada al establecer que no es únicamente aquellos que lo hacen permanentemente, sino es, inclusive, podría decir, cualquier persona que puede estar vinculada al ejercicio periodístico, sea permanente o no y bajo cualquier circunstancia.

Consecuentemente, –y respetando las opiniones también de quienes se pronunciaron porque no era necesaria la interpretación conforme– mantendré el proyecto en sus términos, entendiéndolo que esto, en todo caso, podría ser materia de algún voto concurrente y que podrían votar con el proyecto. Mantendré el proyecto, señor Ministro Presidente, y si usted así lo decide, estaré a la votación del Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿No hay más intervenciones? Vamos entonces a tomar la votación en relación con la propuesta que sostiene el señor Ministro Franco. Tome la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra, por la invalidez de la expresión “de manera permanente” de la fracción XII del artículo 3 de la ley impugnada, anunciando voto particular.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, separándome de la interpretación conforme.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra, con voto particular.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto, por la validez, pero con voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto, como una alternativa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta del proyecto, respecto de la cual el señor Ministro Pardo Rebolledo se aparta de la interpretación conforme respectiva, el señor Ministro Laynez Potisek anuncia voto concurrente, el señor Ministro Pérez Dayán expresa salvedades, con voto en contra de los señores

Ministros Cossío Díaz, por lo que se refiere a la porción normativa que indica “de manera permanente” y anunciando voto particular, y los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, quienes anuncian voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CON ESA VOTACIÓN Y EL SENTIDO PROPUESTO, QUEDA APROBADA ESA PARTE DEL PROYECTO.

Continuamos señor Ministro Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. En el considerando octavo, que corre de las fojas 62 a 71 del proyecto que se les presenta a consideración, se analiza el concepto de invalidez formulado en contra de la fracción IX del artículo 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El proyecto propone que el citado precepto que establece, que: “Las medidas –previstas en dicho ordenamiento– deben ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un alto riesgo”, es inconstitucional al trasgredir el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal en cuanto al deber de protección del Estado.

En principio, se señala que la exigencia de un “alto riesgo”, en los términos manifestados por el precepto impugnado, no se encuentra definida por el ordenamiento legal. Asimismo, se advierte que en diversos numerales de la misma ley, únicamente se hace mención de manera aislada a la existencia de un riesgo, sin que exista alguna gradación o graduación adicional.

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

Por otra parte, atendiendo a lo manifestado tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación a este tema, se considera que en la determinación del riesgo a que pudiere verse expuesto un periodista o un defensor de derechos humanos, se debe ponderar la existencia de otros elementos, tales como su realidad e inmediatez y las circunstancias específicas y propias del contexto.

Consideraciones por las que se concluye, que se debe declarar la invalidez de la fracción IX del artículo 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, en la porción normativa que dice “un alto”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Está a su consideración la propuesta señores Ministros. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Estoy totalmente de acuerdo con este punto, y aquí, –perdón que reitero– es exactamente lo que me parece que en este caso, donde se dice que se encuentren en un “alto riesgo” es exactamente el mismo razonamiento que, en el caso anterior, permite eliminar –o debería haber permitido eliminar– la expresión “de manera

permanente”, porque justamente se hace una regulación sobre la actividad, y al regularse esta actividad se deja fuera algunos supuestos que no tienen ninguna razonabilidad de ser.

Estoy completamente de acuerdo, creo que no se puede diferenciar entre periodistas permanentes y periodistas no permanentes, tampoco se puede diferenciar entre periodistas en alto riesgo, o en bajo, o en regular riesgo, creo que es muy atinada esta propuesta que nos hace el señor Ministro Franco. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: También estoy de acuerdo en esta parte del proyecto.

Creo que esta cuestión de alto riesgo no se justifica, y si bien los instrumentos internacionales hablan de un riesgo real o inminente, un riesgo especial. Me parece que estas cuestiones implican que haya cierta razonabilidad en el riesgo que corre una persona que solicita esta protección, pero establecer este estándar, me parece que es contrario a los derechos humanos que se tutelan en este tipo de cuestiones, como las que estamos analizando. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señora Ministra Luna por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Por el contrario, respetuosamente me manifestaré en contra.

En realidad, la expresión “alto riesgo” –en mi opinión– no necesita que se haga una definición de qué se entiende por “alto riesgo”; por riesgo creo que todo mundo entendemos que es una contingencia, es una posibilidad de un daño, o es un peligro; y alto es lo contrario de bajo, quiere decir que hay un alto peligro de que suceda algo. Además, tenemos las tesis tanto de la Primera como de la Segunda Salas, no se la voy a leer todas, pero traigo casi diez tesis tanto de la Primera como de la Segunda Salas donde, tratando de determinar qué significan muchas expresiones, se ha dicho que las leyes no son diccionarios para tener que determinar cada una de las expresiones que en ellas se menciona, y en el caso concreto, además, en el propio artículo 3, en la fracción I, de alguna manera se está contextualizando lo que debería entenderse por agresión; entonces, si alguien está teniendo una posible agresión en esos términos, pues se entiende que estaría en posibilidades de tener un alto riesgo de que vaya a surgir un peligro.

Entonces, sobre esa base, me parece que el artículo es constitucional, no veo que afecte absolutamente a ninguna norma de carácter constitucional, ni creo que tengamos que establecer –como lo hemos dicho en más de diez tesis– un diccionario en cada una de las leyes que hacemos para poder interpretar lo que, de su simple lectura, se puede advertir qué es lo que significa. Lo digo con el mayor de los respetos, en esta situación estaré en contra. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Según entiendo el tema, no es una

cuestión de diccionario, sino es que establecer este “alto riesgo” que, además, no se determina qué es, se encuentra fuera de los estándares internacionales y de las normas convencionales que forman parte de nuestra Constitución, y que exige la protección de las personas que están ejerciendo el periodismo, la libertad de expresión; exigir un estándar de alto riesgo o de riesgo extraordinario, creo que no se justifica; entonces, más allá de una cuestión de definición o de diccionario, lo que me parece es que esta exigencia *per se* —por sí misma— es inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Únicamente para precisar en relación con lo que señalaba la Ministra Luna, además, creo que para analizar la constitucionalidad de una norma hay que verla en su conjunto.

A lo largo de todas las leyes existe un estudio de evaluación de situación de riesgo, que es donde se van a plasmar precisamente todos los elementos, un mecanismo que define en qué casos se da este riesgo pero, además, hay un medio de impugnación que es un recurso de inconformidad para cuando ese comité ejecutivo decida que no hay ese riesgo, —insisto— que me parece que la existencia de un adjetivo no vuelve inconstitucional toda la ley, no en este caso, porque de su lectura se desprende perfectamente que no está llevando a cabo una gradualidad, y —sólo como referencia— la Convención Americana cuando nos habla de protección a periodistas, habla —por ejemplo— de “riesgo especial”, lo está adjetivizando, además de mi pronunciamiento, que ya había compartido. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Nada más quisiera comentar que una de las razones que se dan en el proyecto es precisamente la no definición de “alto riesgo” en el ordenamiento legal que se está analizando y, efectivamente, no hay una definición de “alto riesgo”, pero creo que esto implica una situación de ponderación de las autoridades que –de alguna manera– van a otorgar o no estas medidas, por decir algo, no simplemente porque alguien se molestó por un comentario quiere decir que me está poniendo en riesgo; en cambio, si hay llamadas por teléfono, una amenaza, ahí estamos hablando de un riesgo diferente, y creo que es a ése al que se refiere cuando está poniendo en peligro a una persona y, por esa razón, se hace acreedor a las medidas de protección, o sea, no cualquier situación que amerite molestia por el desarrollo de la libertad de expresión amerite el que se le den este tipo de medidas; entonces, creo que eso es una medida de ponderación por parte de la autoridad, y esta medida de ponderación es precisamente la fundamentación y motivación que se tiene que dar en el momento en que estas sean determinadas, pero me parece que es una expresión que se utiliza en muchísimas legislaciones y que no ameritan definiciones, traigo varias, pero para muestra basta un botón, la Ley del Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México, que si alguna está referida a riesgos que ponen en peligro la vida de las personas es ésta; no establece una sola definición de riesgo, y todas estas banderitas azules es donde dice en algún artículo “alto riesgo”, y no se está pidiendo que haya una definición porque depende de la ponderación —

en mi opinión— del caso concreto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Creo que estamos aquí hablando de un tema muy delicado.

En el artículo 6, dice: “La implementación de esta Ley está fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la normativa internacional de los derechos humanos y en los principios siguientes”: Primero, quisiera distinguir, creo que hay distintos tipos de fuentes del derecho internacional, algunas nos son obligatorias, otras no nos son obligatorias, me referí simplemente al precedente Herrera Ulloa vs. Costa Rica, que de acuerdo con nuestra definición nos es obligatorio.

Pero entrando al tema de fondo, me parece que aquí lo complicado es la calificación de la fracción IX en cuanto a exclusividad, porque dice que: “Las medidas deben ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un alto riesgo o que estén vinculadas por las actividades de defensoría y/o ejercicio de la libertad de expresión que realizan.” Sin embargo, en otras fracciones del propio artículo 6 se está calificando la condición de “riesgo”.

Si vemos la fracción IV, se refiere a “idoneidad”; es decir, las medidas tiene que sean idóneas a la situación de riesgo; la fracción VII: las medidas deben ser eficaces para prevenir la materialización de riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación; XIII. las medidas deben ser o estar vinculadas con una causalidad por la condición, actividad, cargo o profesión

que realicen las personas beneficiarias; XIV: por la proporcionalidad en circunstancias de modo, tiempo y lugar del riesgo; entonces, ¿qué es lo que tiene el artículo 6? Tiene un conjunto de pasos, de medidas, etcétera, que –desde luego– tienen que ser proporcionales a la condición de riesgo en que se encuentren distintos periodistas.

Lo que aquí plantea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que me parece que es el punto –en lo personal– complejo, es decir, sólo a quienes estén en alto riesgo, pero por qué sólo a los que estén en alto riesgo si hay personas que están en una condición riesgosa, etcétera, ¿y todas las demás medidas? La de idoneidad, la de exclusividad, la de causalidad y la de proporcionalidad, que permiten una flexibilidad, que permiten una forma de acercarse a estos elementos, permiten a la autoridad que realice un tipo de acciones específicas en torno al riesgo que cada quien tenga en este sentido. Si –desde el punto de vista del proyecto, que yo comparto– el periodismo – para usar la expresión otra vez general– es una actividad de enorme importancia en una sociedad democrática, etcétera, más con todos los problemas que hemos estado viviendo con relación a las agresiones a periodistas, que se queden las medidas y que sean idóneas, que sean eficaces, que sean causales, que sean proporcionales, pero no que sean exclusivas a quienes tengan una particular identificación en este sentido; es una carga mayor que asume el Estado, sí, pero es una carga que parece de la mayor importancia en este sentido, por eso creo que el proyecto es lo que está haciendo.

Creo que si retomáramos estas fracciones IV, VII, XIII y XIV, creo que se solidificaría en el sentido de que son las autoridades las que van viendo cómo se les presenta la situación y qué es lo que tienen que ordenar en cada caso para

evitar situaciones como las que hemos estado teniendo en el país. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. ¿Alguien más señores Ministros?

Con todo respeto estoy en contra, porque creo que si sólo estamos viendo lo de alto riesgo, estamos excluyendo todas las demás posibilidades que el propio artículo, a continuación de ese párrafo, dice: “deben ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un alto riesgo o que estén vinculadas por las actividades de defensoría y/o ejercicio de la libertad de expresión que realizan”.

Y según –invocando también algún otro criterio– en la Observación que hizo el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, la Observación General No. 34, se señala en el párrafo 44: “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 por otros medios, y establecer regímenes estatales generales para restringir el registro de periodistas o la concesión de licencias es incompatible con el párrafo 3”.

Ahí se estaba refiriendo a la acreditación de los periodistas, pero hace una definición muy amplia para todas las personas que se refieran a ello; y así lo entiendo de la continuación de este párrafo, cuando dice: “o que estén vinculadas por las actividades de defensoría y/o ejercicio de la libertad de expresión que realizan”. Y en ese sentido, creo que la norma es suficientemente amplia para poder ir más allá de los que están

en alto riesgo y darle la protección que requieren los periodistas en general.

Con todo respeto, en esta parte, no estoy de acuerdo con la propuesta. ¿Alguien más señores Ministros? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. De nueva cuenta, –con pleno respeto a quienes han disentido del proyecto– lo voy a mantener, por supuesto, retomaré argumentos de refuerzo que creo que pueden ser válidos para –digamos– sustentar de mejor manera lo que el proyecto dice.

Lo sostendré porque hablar de alto riesgo lleva un enorme sentido de subjetividad, y cuando se hace referencia a que no hay una definición, lo que tratábamos de decir –y matizaré esta expresión para que no se preste a confusiones– que, evidentemente, si tuviéramos un parámetro del legislador, quizás pudiéramos pronunciarnos con más elementos y entonces juzgar lo que puede definirse como alto riesgo. Consecuentemente, mantendré el proyecto, señor Ministro Presidente, señoras Ministras y señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Si no hay más observaciones? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En atención a lo que ha señalado el señor Ministro ponente, nada más sugiero que, además de las diversas fracciones del artículo 6, a las que hizo referencia el Ministro Cossío, vale la pena también tomar elementos que califican el riesgo de manera más operativa, en el capítulo único “De las Medidas”, en el título IV de la ley, del

artículo 33 en adelante, simplemente porque ahí están los elementos puntuales que actualizan la hipótesis de cuándo se requiere la protección y de qué tipo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Medina Mora. Procedemos entonces a la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado, también.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En esta parte, en contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto modificado, en tanto he aceptado introducir estos argumentos de refuerzo que se me han planteado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en

declarar la invalidez de la porción normativa que dice “un alto” de la fracción IX del artículo 6 de la ley impugnada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CON ESTA VOTACIÓN, ADEMÁS SUFICIENTE PARA CONSIDERAR LA INVALIDEZ DE LA NORMA, QUEDA APROBADA ESTA PARTE DEL PROYECTO.

Atendiendo que debemos continuar con la sesión privada que se inició el día de ayer y no terminó, voy a levantar la sesión; convocándolos, señoras y señores Ministros, a la ordinaria que tendrá lugar el próximo jueves en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:00 HORAS)