



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



DERECHOS
HUMANOS

Este resumen contiene la carátula, la síntesis y el extracto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para facilitar la lectura del extracto, se realizaron modificaciones al texto original de la misma. Este documento tiene fines informativos, por lo que carece de efectos vinculantes.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EJERCICIO DEL PERIODISMO

CASO: Acción de Inconstitucionalidad 87/2015

MINISTRO PONENTE: José Fernando Franco González Salas

SENTENCIA EMITIDA POR: Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

FECHA: 30 de junio de 2016

TEMAS: derecho a la libertad de expresión, derecho a la información, persona periodista, persona defensora de derechos humanos, medidas de protección, restricciones al derecho a la libertad de expresión, periodismo.

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 87/2015, Pleno, Min. José Fernando Franco González Salas. Sentencia de 30 de junio de 2016, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2021-10/AI%2087-2015.pdf>

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto de la Acción de Inconstitucionalidad 87/2015*, Dirección General de Derechos Humanos, México.

SÍNTESIS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2015

ANTECEDENTES: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto número 276 por el que se reformó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo (Ley de Defensoras y Periodistas). La CNDH argumentó que el decreto vulneraba los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 14, y 16 de la Constitución Federal; 4, 5, 11 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y 6, 9 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto Internacional).

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar si fueron constitucionales las reformas realizadas a la Ley de Defensoras y Periodistas, en cuanto a la definición de libertad de expresión, las condiciones que deben cubrir las personas periodistas para ser consideradas así, el requisito de acreditación por parte de un medio para asistir a eventos de interés público y la forma de suspender la protección dictada a su favor.

RESOLUCIÓN DEL CASO: Se reconoció la validez de los artículos 3, fracción XII, y 45 de la Ley de Defensoras y Periodistas, esencialmente, por las siguientes razones. Primeramente, se decidió que la definición de periodista era constitucional, siempre que el requisito de permanencia en la actividad no fuera el único que se debiera constatar para brindar la protección contemplada en el ordenamiento. En diverso aspecto, se estimó constitucional la norma relativa a la terminación de las medidas de protección, en virtud de que ello no acontece de manera inmediata, sino que se analiza de común acuerdo con las personas beneficiarias y se consideran las posibilidades de riesgo. Por otra parte, se declaró la invalidez del artículo 3, fracción VI; de una porción normativa del artículo 6, fracción IX; y de una porción normativa del artículo 13, párrafo segundo, esencialmente, por las siguientes razones. Primeramente, se determinó que el Congreso de Quintana Roo no tenía competencia para definir derechos humanos consagrados en la Constitución Federal, en virtud de que sus límites y alcances están definidos por ésta; en ese sentido, se consideró inconstitucional la porción normativa que definía

la libertad de expresión. Sobre de la existencia de un riesgo mayor para determinar las medidas de protección a favor de una persona periodista o defensora de derechos humanos, se razonó que se creó un estándar de protección bajo, con el cual la persona no solo tendría que demostrar la existencia de un riesgo, sino que tendría que ser máximo, lo cual impide la real protección que la ley pretende. Finalmente, en relación con la exigencia de exhibir la acreditación a un medio de comunicación, en un evento público o privado, se llegó a la conclusión de que limita el ejercicio de la libertad de expresión en su vertiente de acceso a la información, al restringir la posibilidad de que un periodista pueda cubrir, reportar o emitir su opinión respecto a un determinado acto que pudiera ser de interés público para la sociedad.

VOTACIÓN:

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=187091>

EXTRACTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2015

- p. 1 Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 30 de junio de 2016, emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

- p. 1 Por escrito presentado el 14 de septiembre de 2015, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de diversos preceptos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo (Ley de Defensoras y Periodistas), publicada mediante Decreto 276, el 14 de agosto de 2015.
- p. 14 Los preceptos de la Constitución Federal que la CNDH estima infringidos son los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 14 y 16; así como los diversos 4, 5, 11 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 6, 9 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Mediante proveído de 15 de septiembre de 2015, se ordenó formar y registrar el expediente. El 17 de septiembre de 2015, se admitió la presente acción.

ESTUDIO DE FONDO

I. Artículo 3, fracción VI, de la Ley de Defensoras y Periodistas

- p. 41-42 La CNDH señala, esencialmente, que el artículo 3, fracción VI, de la Ley de Defensoras y Periodistas, resulta inconstitucional en cuanto que, al definir la libertad de expresión, no contempla todos los supuestos de prohibición de discriminación consagrados en el artículo 1º de la Constitución Federal. No obstante, se estima que existe un diverso motivo para declarar la invalidez del precepto.
- p. 42-43 Esta Corte 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.

- p. 43 En particular, se señaló 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.
- p. 44 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.
- p. 45 En cuanto a la posibilidad de que los Estados puedan legislar respecto a los derechos humanos de fuente constitucional, esta Corte reconoce 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 Federal y en los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.
- p. 45-46 Sin embargo, 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 para 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.
- p. 46 Esta Corte considera que el legislador estatal carece de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la norma suprema, ya que al derivar del orden constitucional, su contenido y alcance no resulta disponible para las entidades federativas, pues de lo contrario se desnaturalizaría su función normativa,

jerárquica, universal y de contenido superior respecto al resto de las normas del orden jurídico.

Así, resulta evidente que el órgano legislativo del Estado de Quintana Roo excedió sus facultades al pretender introducir una definición del derecho de “libertad de expresión”, 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.

- p. 48 Por lo anterior, esta Corte concluye que se debe declarar la invalidez de la fracción VI, del artículo 3, de la Ley de Defensoras y Periodistas.

II. Artículo 3, fracción XII, de la Ley de Defensoras y Periodistas

La CNDH impugna la porción normativa que establece la definición de periodista, debido a que se delimita la calidad de periodista por la condición de que la actividad sea ejercida de manera “permanente”, lo que a su parecer desprotege a ciudadanos que desean buscar y difundir información y opiniones. Adicionalmente, refiere que dicha norma genera un criterio carente de objetividad para determinar la calidad de periodista.

- p. 49 La definición 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. La falta de inclusión de cualquier persona bajo esta definición impediría su acceso a los mecanismos de protección.
- p. 50 Del precepto referido, se advierten dos vertientes para la definición de periodista. Una primera, en la cual se hace mención de 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.

Esta Corte considera que dicha norma permite una interpretación acorde al texto constitucional. 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 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.

p. 51-52 Esta Corte considera que la definición proporcionada también 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.

p. 54 Esta Corte 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, 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 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.

p. 54-55 En consecuencia, se declara infundado el concepto de invalidez y se reconoce la validez del artículo 3, fracción XII, de la Ley de Defensoras y Periodistas.

III. Artículo 6, fracción IX, de la Ley de Defensoras y Periodistas

p. 55-56 De acuerdo con la CNDH, este artículo no contempla parámetros que determinen qué se entenderá por “alto riesgo”, lo que trasciende de forma substancial a la determinación de quién puede recibir protección del Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Sistema de Protección), puesto que no se protege la simple existencia de riesgo o expectativa de peligro. Adiciona

que dicho principio se convierte en un criterio normativo abierto y amplio, que restringe los estándares de protección a situaciones extremas, y a una determinación discrecional, además de que se desprotegen agresiones que se pudieran evaluar como de bajo riesgo y que posteriormente deriven en agresiones graves o de imposible reparación, porque sus efectos no son apreciables en la inmediatez.

p. 58-59 Esta Corte advierte que el beneficio de las medidas positivas de protección de derechos humanos que implementa el Estado, no puede condicionarse al cumplimiento de requerimientos descomunales o encuadre de supuestos normativos excesivos, sino que la posibilidad de acceder a estas medidas debe darse de forma accesible y con los menos obstáculos posibles, tomando en cuenta que la finalidad esencial de la obligación estatal de protección, es el despliegue de múltiples acciones a fin de proteger a las personas de las interferencias provenientes de sus propios agentes y de particulares. De modo que entre más requisitos se prevean para acceder a las medidas positivas de protección de un Estado y más difícil resulte la determinación de los beneficiarios de éstas, se imposibilita en mayor medida el cumplimiento de la obligación de protección que tiene el Estado.

p. 59 Conforme a lo señalado, se considera que establecer que las medidas deben ser destinadas para las personas que se encuentren en “alto riesgo”, es inconstitucional.

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

p. 61 Al condicionar protección a quienes estén en el supuesto de “alto riesgo”, impide eventualmente la protección en casos necesarios, generando un parámetro distinto y más complejo. Así, exigir la existencia de un riesgo mayor para determinar a los posibles beneficiarios de las medidas de protección crea un estándar de protección bajo el cual el periodista o defensor de derechos humanos no solo tendrá que demostrar la existencia de un riesgo, sino que sea máximo, lo cual impide la real protección que la ley pretende.

p. 62 En este ordenamiento, los márgenes de protección previstos varían según la existencia del riesgo determinado, incluso por lo mismo, se prevén diversas medidas, por lo que no encuentra sentido el que se establezca que éstas podrán ser destinadas exclusivamente para las personas que se encuentren en un “alto riesgo”, generando un obstáculo innecesario para solicitar y en su caso, acceder a disfrutar estas medidas.

p. 63 En este sentido, resulta evidente que en la determinación del riesgo a que pudiera verse expuesto un periodista o un defensor de derechos humanos, debe ponderarse la existencia de otros elementos tales como su realidad e inmediatez y las circunstancias específicas y propias del contexto, elementos todos en su conjunto que se deben de examinar para su determinación, sin que se deba exigir la acreditación de un “alto riesgo” como prevé el precepto impugnado, y que por lo mismo, en lugar de evitar un daño irreparable a tales personas, la dejaría indefensa ante amenazas reales.

Por todo lo anterior, procede declarar la invalidez de la fracción IX, del artículo 6 de la Ley de Defensoras y Periodistas, en la porción normativa que dice “un alto”.

IV. Artículo 13, párrafo segundo, de la Ley de Defensoras y Periodistas

p. 64 La CNDH impugna el contenido del artículo 13, párrafo segundo, al considerar que solicitar la acreditación de un medio de comunicación social para acceder a actos de interés público transgrede la libertad de expresión. Afirma que obstaculiza el derecho en su vertiente de recabar información, dado que excluye a aquellos sujetos que no cuenten con la acreditación de un medio de comunicación social, por no laborar para el mismo, generando una distinción de manera tácita que carece de una justificación. Además, refiere que carece de parámetros objetivos que permitan determinar la “acreditación de un medio de comunicación social”.

p. 65-66 En la Acción de Inconstitucionalidad 29/2011, esta Corte consideró que la Constitución Federal, la CADH y el Pacto Internacional, consagran que el derecho a la libertad de expresión no debe llevar a concluir que se trata de un derecho ilimitado, pues también se advierte que estos ordenamientos se preocupan por establecer de modo específico cómo deben ser estas limitaciones para poder ser consideradas legítimas.

p. 69-70 La legalidad de las restricciones dependerá de estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho. La restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

p. 71 La libertad de expresión y su vertiente consistente en el derecho a la información tienen una doble faceta, individual y social, que exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

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

p. 72 Ahora bien, el artículo 13 de la Ley de Defensoras y Periodistas señala un derecho para todo aquel que se dedique al periodismo a tener acceso a actos de interés público, tanto oficiales como privados. Sin embargo, en el segundo párrafo, se precisa que al periodista se le podrá solicitar su identificación oficial y, además, la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora.

p. 73-74 Esta Corte considera que el requisito de acreditamiento del medio de comunicación social, sí constituye una restricción al ejercicio de la libertad de expresión en su vertiente de acceso a la información; conlleva que no todo periodista podrá tener acceso, aun cuando exista tal interés público, sino sólo aquel que cuente con la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora. Esta exigencia no se corresponde con un Estado democrático en el que la búsqueda de intercambio de información son parte fundamental.

p. 74 Igualmente, se puede advertir que la falta de tal acreditación restringe la posibilidad de acceso a un evento de interés público y, en consecuencia, limita el ejercicio de la libertad de expresión en su vertiente de acceso a la información, al limitar la posibilidad de que un periodista pueda cubrir, reportar o emitir su opinión respecto a un determinado acto que pudiera ser de interés público para la sociedad.

p. 76 Si bien esta Corte reconoce que será válido el empleo de los mecanismos de acreditación para periodistas, cuando esto les otorga mayor seguridad y acceso a su actividad, es necesario que para su otorgamiento exista la debida regulación que no pueda dar lugar a ejercicios discriminatorios en los que una autoridad pueda arbitrariamente determinar quién puede cubrir o no una determinada noticia o evento de carácter público.

La disposición impugnada, tiene este vicio de inconstitucionalidad, pues no se prevé algún tipo de procedimiento o forma en que se podrá determinar y por quién la acreditación de un periodista, lo que genera incertidumbre.

p. 78-79 Así, la interpretación de este precepto presupone que todo periodista puede tener acceso a cualquier evento de interés público desarrollado por entidades públicas o eventos celebrado por entes privados de carácter público, siempre y cuando una persona demuestre dedicarse a esta profesión, incluso de manera independiente, y en caso de ser requerido, se identifique al respecto, por lo que tal solicitud en cuanto a solicitar una identificación oficial sí resulta constitucional.

p. 79 Por tanto, esta Corte estima que se debe declarar la invalidez del artículo 13, párrafo segundo, en el enunciado que señala “y la acreditación del medio de comunicación social para el cual labora”.

V. Artículo 45 de la Ley de Defensoras y Periodistas

p. 80 La CNDH impugna la constitucionalidad al considerar 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.

- p. 85 En términos del artículo 45 impugnado, las personas beneficiarias se podrán separar de la medida en cualquier momento, para lo cual se deberá externar por escrito a la Junta de Gobierno o a la Secretaría Ejecutiva, según sea el caso; sin embargo, contrario a lo manifestado por la CNDH, ello no se produce de forma inmediata.

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

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

- p. 86 De lo que se advierte que, si bien, la ley no prevé de manera expresa como requisito para la separación de las medidas el hecho de que exista una ratificación por parte del beneficiario de una medida, también es cierto que no se genera de inmediato la terminación de aquéllas, sino que para que esto se dé, se requiere de un análisis previo por parte de las autoridades encargadas de su otorgamiento.

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

Por lo anterior, esta Corte concluye que el artículo no genera una situación de indefensión del beneficiario de una medida pues, ante la presentación de la solicitud de separación se genera una obligación de la autoridad de evaluar la viabilidad de que se decrete la

suspensión o terminación de la medida, advirtiéndose que ésta no puede decretarse de manera inmediata bastando únicamente la presentación de una solicitud en ese sentido.

En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 45 de la Ley de Defensoras y Periodistas.

RESOLUCIÓN

p. 87-88 Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción XII, y 45 de la Ley de Defensoras y Periodistas; y 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 misma ley.