

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

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

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

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

El ejercicio periodístico cumple una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión¹, tanto en su dimensión

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

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

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

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

² **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.** La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.”

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

³ Así lo sostuvo la Primera Sala al resolver, por unanimidad de votos, el amparo en revisión 1422/2015 en sesión de primero de marzo de dos mil diecisiete.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

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

A partir de lo anterior, el Comité para la Protección de Periodistas ha elaborado un ranking de los 20 estados más peligrosos para periodistas. **México ocupa el octavo lugar en la lista de países con más periodistas asesinados por sus labores**⁸. Article 19 reporta que, sólo entre diciembre de 2012 y diciembre de 2015, ocurrieron el 58.5% de agresiones a periodistas del periodo que va entre 2009 y 2015⁹. Así, Article 19 calcula que en 2015 ocurría un ataque a un periodista cada 22 horas¹⁰. En el mismo sentido, el antes mencionado Índice Mundial sobre Libertad de Prensa 2016 muestra que México se encuentra en el lugar 149 de 180¹¹. De igual forma, el Índice muestra que sólo en 2016 se ha confirmado la muerte de 9

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

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

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

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

⁸ *Ibíd.*

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

¹⁰ *Ibíd.*

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

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

periodistas¹². Esta cifra cobra relevancia si se toma en cuenta que México se encuentra en el segundo lugar de muertes de este año, únicamente detrás de Siria, y por encima de países como Ucrania, República Democrática del Congo, Libia, Jordania o Afganistán¹³.

De este modo, con el propósito de garantizar a los periodistas condiciones adecuadas para realizar su labor, diversos órganos internacionales han emitido importantes pronunciamientos referentes a la protección de periodistas y aquellos sujetos que hagan uso de la libertad de expresión, en los que se enfatiza **la responsabilidad de los Estados de respetar la libertad de expresión y la obligación positiva de adoptar medidas para su protección**, ante ataques contra las personas que ejercen este derecho.

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

Consideraciones generales.

(...)

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

B. Recomendaciones.

1. A los Estados.

¹² Ibídem.

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

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015

100. El Relator Especial, teniendo presente que existen en el derecho internacional de los derechos humanos normas para la protección de los periodistas profesionales en situaciones que no son de conflicto armado, insta a los Estados, a los que incumbe la responsabilidad primordial por la protección de los periodistas, a observarlas a nivel nacional. (...)

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

Recomendaciones a los Estados

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

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

5. Protecciones

(...)

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

Por último, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un informe

¹⁴ Declaración del Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de Naciones Unidas (ONU), la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

que contiene los estándares interamericanos y prácticas nacionales para la prevención, protección y procuración de justicia en estos casos¹⁵, el cual establece lo siguiente:

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

(...)

31. Con respecto a la violencia contra periodistas y otras personas en razón del ejercicio de la libertad de expresión, la Relatoría Especial ha destacado, con base en la doctrina y jurisprudencia interamericana, la importancia de tres obligaciones positivas que emanan de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión. **A saber: la obligación de prevenir, la obligación de proteger y la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de estos crímenes.**

(...)

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

Así, aunque estos instrumentos no son vinculantes para el Estado Mexicano, **le dan un contenido a la obligación de promover, respetar y garantizar la libertad de expresión,** al cual debemos atender como Tribunal Constitucional en atención a nuestro deber de interpretar las normas sobre derechos humanos de la manera más favorable a la persona.

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

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

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

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

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 5, fracciones III y XVII de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal¹⁶, por estimar que al definir la calidad de “periodista” y “colaborador periodístico” para efectos del propio ordenamiento, se genera una segunda categoría de ciudadanos que desean buscar y

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

(...)

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

(...)

XVII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente. Las personas físicas, cuyo trabajo consiste en recabar, almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen, que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

difundir información y opiniones, además de exigir requisitos innecesarios para acreditarse como periodista, lo que a juicio de la accionante vulneraba la libertad de expresión y la libertad de trabajo.

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

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

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

Voté en contra de esta determinación, pues si bien podría parecer que al contemplar tanto la figura de “periodista” como de

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

“colaborador periodístico”, la consecuencia normativa es que quien no encuadre dentro de la primera categoría encuentre protección bajo la segunda, considero que el precepto combatido establece un estándar más elevado del necesario para proteger a personas que pudieran estar en riesgo por virtud del ejercicio de su libertad de expresión, situación que —como expondré más adelante— podría generar un estado de indefensión en aquellas personas que no se encuentren comprendidas dentro de la figura de “periodistas”.

Como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, para salvaguardar de manera efectiva la función esencial que desempeñan los periodistas en nuestra democracia, es necesario que las medidas de prevención se otorguen a toda persona que esté en riesgo por el hecho de ejercer su libertad de expresión y de contribuir a la formación de la opinión pública. Por ello, es indispensable dar una definición de periodista, para efectos del otorgamiento de las medidas de protección, **que sea acorde con la función que desempeñan**, al margen de criterios formalistas.

Al respecto, existen numerosos documentos internacionales en los que se dan definiciones del concepto de "periodista", para efectos de la obligación de protección que tienen los Estados, como parte del respeto a la libertad de expresión en su vertiente individual y social, entre los cuales se destacan los siguientes:

- El Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, de 4 de junio de 2012¹⁷, que considera como

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

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

periodistas a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación de la comunidad y a los "periodistas ciudadanos" cuando desempeñan por un tiempo esa función.

- El Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre Violencia contra Periodistas y Trabajadores de Medios¹⁸, que recoge la definición del Relator Especial de las Naciones Unidas e incorpora a aquellas personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público.
- El Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, de 10 de abril de 2012¹⁹, que reconoce calidad de periodista a toda persona física o jurídica que **habitual o profesionalmente** se dedica a la obtención de información y su difusión al público por un medio cualquiera de comunicación de masas.
- La Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto²⁰ de 4 de mayo de 2015, al hacer referencia a los sujetos de protección en el contexto de ataques sistemáticos contra la libertad de expresión,

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

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

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

²⁰ Declaración del Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de Naciones Unidas (ONU), la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Adoptada en Riga, Latvia, el 4 de Mayo de 2015.

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015

identifica a las personas físicas y jurídicas que **regular o profesionalmente** participan en la recolección y difusión de información a través de cualquier medio de comunicación y establece la obligación de los Estados de brindar protección a los periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión que tengan un riesgo elevado de ser atacados.

Como puede verse, los estándares internacionales aplicables coinciden en el deber de brindar medidas de protección a los periodistas y establecen criterios **funcionales y amplios** para establecer tal carácter. Así, por un lado contemplan a quienes laboran en los medios de comunicación tradicionales y desempeñan profesionalmente esa función, pero también a quienes de manera independiente la realizan de manera “habitual”, “regular” o “por un tiempo”, a través de cualquier medio.

Ahora bien, el precepto que fue materia de análisis en este asunto establece dos supuestos para definir la función periodística:

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

(...)

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

(...)

XVII. Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, de manera permanente. Las personas físicas, cuyo trabajo consiste en recabar, almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen, que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

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

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

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

En efecto, existen por lo menos tres preceptos dentro del ordenamiento en estudio **que otorgan una protección distinta a los**

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

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

De este modo, me parece que no basta con la interpretación conforme que propone el proyecto, en el sentido de que periodista es el que se coloque en una u otra hipótesis —actividad de facto o actividad profesional— pues el mecanismo que previó el legislador establece un estándar sustancialmente más elevado del necesario para identificar a los beneficiarios del sistema de protección. Esta situación se agrava en tanto la ley no distribuye equitativamente las

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

I. Persona defensora de derechos humanos, colaboradora periodística o periodista;
II. Cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las personas defensoras de derechos humanos o periodista **o cualquier persona que determine el análisis de riesgo;**
(...)

²² **Artículo 47.-** Las Medidas Preventivas incluyen:
I. Instructivos;
II. Manuales;
III. Cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos;
IV. Acompañamiento de personas defensoras de derechos humanos, periodistas y colaboradoras periodísticas;

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

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

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015

medidas de prevención entre ambas categorías, **lo que resulta en la exclusión de ciertas protecciones a quienes no logran acreditar la calidad de “periodista”.**

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

III. Separación del mecanismo de protección de periodistas.

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

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2015 el Tribunal Pleno se pronunció por primera vez en torno a un precepto que establecía como único requisito para la terminación de las medidas de protección para periodistas, que éstos emitieran un comunicado escrito a las autoridades correspondientes. Por **unanidad de once votos**, se resolvió que si bien la ley no establecía que el beneficiario de medidas de protección ratifique su solicitud para separarse de las mismas, ello no genera su terminación inmediata, pues ante la

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

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

solicitud de separación se genera una obligación para la autoridad de evaluar la viabilidad de que se decrete la suspensión o terminación del mecanismo, sin que sea suficiente la presentación de una solicitud en este sentido.

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

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

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

De igual manera, estimo que la ratificación solo contribuye a establecer certidumbre en relación con la identidad de la persona que solicitó que se retiraran las medidas, pero no proporciona una

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

valoración integral de la situación particular del beneficiario, **por lo que de ello no puede derivar la constitucionalidad del precepto.**

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

En este sentido, la única interpretación del precepto impugnado que era compatible con la obligación del Estado mexicano de brindar una protección específica y diferenciada a los periodistas es aquella

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

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

²⁶ **Artículo 21.** El Consejo de Evaluación de Medidas es el órgano del Mecanismo para la toma de decisiones sobre la atribución señalada en el inciso IV del artículo 7 de la presente Ley, vinculadas a la determinación del Plan de Protección, por lo que tiene las siguientes atribuciones:

I. Determinar, aprobar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas de Carácter Social, a partir de la información elaborada por el Mecanismo Integral; así como suspender o modificar las Medidas de Protección Urgentes, previo estudio de evaluación de riesgo que realice el Mecanismo o bien en los casos presentados al Mecanismo que señala el artículo 52 de la presente Ley.

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

I. Deje, evada o impida las medidas;

(...)

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015**

que, en términos de los artículos 21 y 52 de la ley, sujeta la terminación de las medidas de prevención a la evaluación que para esos efectos lleve a cabo el Consejo de Evaluación de Medidas, pues sólo así las autoridades podrán cerciorarse de que el periodista se encuentra en condiciones de llevar a cabo su función.

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

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA