

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por  
la Comisión Nacional de los  
Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, México, D.F.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acreditó con copia certificada del Acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Distrito Federal; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Ernesto Ontiveros Ornelas, Moises Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Isrrael López Arroyo y Diana González Gómez; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

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

- A. **Órgano Legislativo:** Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- B. **Órgano Ejecutivo:** Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó:**

Los artículos 5, fracciones III, XI y XVII, 39, tercer párrafo, y 56, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el diez de agosto de dos mil quince.

**IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:  
Artículos 1º, 5, 6, 7, 14 y 16.
- De la Convención Americana sobre los Derechos Humanos:  
Artículo 13.
- Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos:  
Artículo 19.

## **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la información
- Libertad de expresión
- Derecho a buscar, recibir, difundir información e ideas por cualquier medio
- Derecho a la no discriminación
- Derecho a la seguridad jurídica
- Libertad de trabajo
- Principio *pro persona*

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 5 fracciones III, XI y XVII, 39, tercer párrafo, y 56, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el diez de agosto de dos mil quince.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta

días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, se solicita la declaración de invalidez de los artículos 5 fracciones III, XI y XVII, 39, tercer párrafo, y 56, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada mediante la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el diez de agosto de dos mil quince, por lo que el plazo para presentar la acción corre del martes once de agosto de dos mil quince al nueve de septiembre del mismo año.

Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, la acción es oportuna.

### **VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, en los siguientes términos:

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

*(...)*

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

*Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los*

treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte**. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(...).”

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

#### **De la Ley:**

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

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

(...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de

*leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

#### **Del Reglamento Interno:**

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

#### **IX. Introducción.**

El día 10 de agosto de 2015, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, dicha ley es de observancia general en el Distrito Federal; tiene como finalidad el establecer los mecanismos e instancias para la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, en tanto que dichas actividades son reconocidas como de interés público deben ser promovidos, respetados y protegidos los derechos vinculados a ello, tanto para quienes realicen su labor dentro del Distrito Federal como para quienes lleguen a esta territorialidad, a quienes se les garantizarán condiciones de vida digna para que en el Distrito Federal continúen con su labor, tal como se refiere en el artículo 1, fracción III de la ley de marras.

Debe entenderse como eje rector de la ley en cita el derecho a la libertad de expresión, sin perjuicio y en estrecha relación con los demás derechos, como elemento común del que hacen uso las personas periodistas como las defensoras de derechos humanos. Toda vez que a partir de la información y del conocimiento de las prerrogativas inherentes a las personas, se desarrolla

libremente la personalidad a la par que se forja un verdadero Estado Democrático de Derecho.

En tal virtud las Normas Supremas han tenido a bien considerar a la libertad de expresión de tal modo que resulte lo más extenso posible, como lo hace ver la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos, de este conjunto se hacen notar como elementos básicos de la libertad de expresión los siguientes:

- Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión: No admite causales de discriminación alguna que impidan su ejercicio.
- Comprende la libertad de buscar, recibir y difundir: Conlleva el acceder a informaciones, ideas u opiniones y hacerlas saber a otros.
- Informaciones e ideas de toda índole: No tiene un objeto delimitado, debe considerarse en su sentido más amplio.
- Por cualquier otro procedimiento de su elección: Puede ser utilizado cualquier medio para buscar, recibir o difundir informaciones ideas u opiniones.

Descrito el panorama, debemos hacer la precisión de que las personas que realizan la actividad del periodismo al igual que a las personas defensoras de derechos humanos, les es reconocido que para el ejercicio de su actividad es fundamental el ejercicio de la libertad de expresión. Motivos por los cuales el Legislador de la Asamblea del Distrito Federal decidió velar por los derechos de estas personas.

Debe hacerse mención que en razón de sus actividades de buscar, recibir y difundir, informaciones, ideas u opiniones, forman parte de un grupo vulnerable que constantemente pone en peligro su integridad, física, mental, social o patrimonial, al igual que a sus familiares, colaboradores, y demás personas con quienes mantienen una relación.

De tal suerte que es inexorable que sean tomadas medidas eficaces para que quienes ejercen el periodismo o se encaminan a la protección de derechos humanos cuenten con el debido amparo de sus derechos y no vean de modo alguno inhibido u obstaculizado el ejercicio de su libertad de expresión o de su derecho a proteger derechos humanos, dado que con su labor se contribuye al derecho de la sociedad en general a la información, y que a su vez se vea reflejado en el intercambio de ideas y el fomento del diálogo como medios indispensables para la solución de problemas, planteamiento de conflictos y alternativas de solución.

No se debe perder de vista la importancia de la libertad de expresión a nivel individual y social, tampoco pasar por alto que debido a amenazas o intimidación, en un sinnúmero de ocasiones ha sido inhibida la labor periodística y de las personas defensoras de derechos humanos y que en otras por no brindárseles una protección efectiva han quedado en desprotección.

Bajo estas premisas, es que se analiza la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, destacando una posible contradicción de los artículos 5, fracciones III, XI y XVII, 39, tercer párrafo y 56, toda vez que atentan contra derechos humanos tales como el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio, a la información, a la libertad de expresión, a la información, a la no discriminación, a la libertad de trabajo, a la seguridad jurídica así como al principio *pro persona*. Los cuales se pone a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución. El texto literal de dichas normas, es el siguiente:

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

*(...)*

**III. Colaboradora o colaborador periodístico:** *Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica*

o regular, sin que se requiera registro gremial, remuneración o acreditación alguna para su ejercicio.

(...)

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

(...)

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

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

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

**Para acreditar el carácter de persona defensora, periodista o colaboradora periodística, baste remitirse a la labor que**

**realizan para determinar si configura el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos o el de la libertad de expresión.”**

**“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.”

## **X. Marco Constitucional y Convencional.**

### **A. Nacional**

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“Artículo 1.** En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales** de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. ”

**“Artículo 5.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución

*gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.  
(...)”*

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

*“**Artículo 7.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.  
Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes.  
(...)”*

*“**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.  
Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.  
En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.*

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.  
(...)”*

## **B. Internacional.**

### **De la Convención Americana sobre los Derechos Humanos:**

#### ***Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión***

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

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

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

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

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

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

#### **Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:**

##### **“Artículo 19**

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

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

(...)”

#### **XI. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** El artículo 5, fracción XI, resulta contrario al artículo 1 y 7 de la Constitución Federal, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que no reconoce el buscar y recibir información como parte de la libertad de expresión y cómo requisito para el ejercicio de la actividad periodística.

Dentro de las nociones básicas del derecho a la libertad de expresión y de su indisoluble relación con la labor periodística, es un elemento buscar, recibir y difundir ideas, opiniones y/o informaciones por cualquier medio, tal como se prevé en los artículos 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 19 de la Declaración Universal de Derecho Humanos.

De lo anterior se desprende, que hay diversas acciones en torno a la libertad de expresión que contempla la Constitución y los Tratados Internacionales, sin que la norma impugnada los considere, entre ellas, las relativas a recibir, buscar y difundir información, que son concomitantes a dicha libertad; ya que visto desde una simple lógica para recibir información primero debe ser buscada, y aquella información recibida será difundida, logrando una cadena que trasciende del ámbito individual del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, al ámbito social en tanto que la información difundida puede servir, a su vez, para alguna otra persona que la esté buscando y que en su caso quiera difundirla; de este modo se consolida una sociedad informada, como colectividad o a nivel personal.

Esto es así, pues como se ha expresado ampliamente por la jurisprudencia internacional y nacional, la libertad de expresión se analiza en dos dimensiones, que se reclaman y sustentan mutuamente, en lo individual se asegura el derecho de las personas a difundir el pensamiento propio y, los receptores de éste pensamiento podrían llevarlo a los demás, qué a su vez tienen el derecho de recibirlo.

Así también lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues reitera que el derecho a la libertad de expresión tiene dos vertientes, la individual y la social, tal como se ilustra en el Caso Caso Ricardo Canese vs Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 77, lo siguiente:

*“77. La Corte ha señalado anteriormente, con respecto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir*

*informaciones e ideas de toda índole. Es por ello que **la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social**, a saber: (...)*”

La primera dimensión intuye el derecho a utilizar cualquier medio para difundir opiniones, ideas e información, logrando así su indivisibilidad de la difusión y la expresión de éstos, tal como lo deja ver, el mismo Tribunal Internacional, en el razonamiento que por su exactitud se transcribe:

*372. **La dimensión individual de la libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e información y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.** En este sentido, la expresión y la difusión son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente [365].*<sup>1</sup>

Por otro lado, se encuentra la dimensión social del multicitado derecho a la libertad de expresión, que lleva implícita la función de mantener informada a la sociedad en general, pues implica un deber de información como parte de la vida democrática de un Estado, como es plasmado en el caso Caso Ricardo Canese vs Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 79, que por su pertinencia se cita:

*[79]. Con respecto a la **segunda dimensión** del derecho a la libertad de expresión esto es, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un **medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros.** Para el ciudadano común tiene*

---

<sup>1</sup> Caso Norín Catrimán y otros Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, en su sentencia de 29 de mayo de 2014, párrafo 372.

*tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.*

Dicho lo anterior, queda evidenciada que la labor periodística no sólo lleva implícito el ejercicio de un derecho individual de aquellos que deseen recibir, investigar o difundir información por cualquier medio, toda vez que dicha labor contribuye al ejercicio del derecho a la libertad de expresión de la sociedad en general, en tanto que la labor periodística acerca a la sociedad información e ideas, perfeccionando así el derecho de los receptores de conocer relatos, noticias, ideas o información vertidas por terceros. Por lo cual limitar la labor periodística, implica mermar el derecho a la libertad de expresión de la sociedad en general.

Reconociendo la importancia de este derecho, como un derecho inalienable en que las personas **pueden buscar y recibir información**, además de expresar opiniones y divulgarlas libremente, debe existir la obligación de las autoridades de proteger el derecho de las persona a ejercer la libertad de expresión mediante la búsqueda de información. Como es reconocido en el sustento de los numerales 1, 2 y 3 de la Declaración de Chapultepec que de manera orientadora se citan:

***“1. No hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo.***

***2. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos***

***3. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información.”***

Declaración, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, Distrito Federal el 11 de marzo de 1994, documento que desde su Preámbulo demuestra la preocupación de reforzar y fomentar la libertad de expresión pues sostiene que sólo mediante la libre expresión y circulación de ideas, aunada a **la búsqueda y difusión de informaciones**, así como a la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre; que mediante la práctica de estos principios se garantiza a los ciudadanos y grupos, su derecho a recibir información imparcial y oportuna; y únicamente a través de la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, permitir que el desarrollo beneficie a todos los sectores, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad.

En una línea argumentativa muy similar, se ha mantenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referir que los medios de comunicación son instrumentos para ejercer la libertad de expresión, por lo cual quienes la producen deberán hacerse llegar del mayor número de informaciones y opiniones; para decirlo de una mejor manera se cita el Caso Ivcher Bronstein v. Perú, sentencia de 6 de febrero de 2001, párrafo 149:

*[149] La importancia de este derecho destaca aún más al analizar el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones.*

Así las cosas, queda claro que el derecho a la libertad de expresión puede verse en su aspecto individual o social y que a su vez se compone de buscar y recibir información, además de expresar opiniones y divulgarlas libremente, y que estos elementos son concomitantes, es decir que no se excluyen entre sí.

Por lo cual para ejercer efectivamente la libertad de expresión las personas deberán contar con todas las facilidades para buscar y recibir información, como requisito implícito para poder difundir ideas, opiniones o la misma información. Y en esta medida las demás personas se vean beneficiadas de la información difundida, para que a su vez se esté en posibilidades de continuar con dicho ciclo informativo.

De manera contraria, a lo hasta ahora explicado, la definición de “libertad de expresión” dada por la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, pues prevé en su numeral 5, fracción XI, que es *el derecho humano que tiene toda persona para **difundir y publicar ideas u opiniones de toda índole**, ya sea de forma personal o colectiva, sin que sea objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa o limitada directa o indirectamente, **ni discriminada por razones de raza, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, idioma, origen nacional a través de cualquier medio de comunicación.***

Se reitera que la norma impugnada no contempla los elementos constitutivos de libertad de expresión, en concreto excluye los verbos rectores de “buscar” y “recibir” información, es decir, no considera como parte de la libertad de expresión la necesaria investigación o acceso a la información de aquello que se pretende publicar o difundir. En el fondo son expuestos elementos contenidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución Federal, del tenor siguiente que expresamente reconoce que *toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, **así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.***

Si bien en este apartado se realiza una comparación simétrica de los conceptos tanto el del artículo 5 fracción IX, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, la misma es necesaria, pues como se apuntado las bases constitucionales determinan los parámetros mínimos que debe contener cualquier declaración de derechos, en esa tesitura, basta mencionar que en la siguiente comparación

se observa que de la libertad de expresión en este ordenamiento se circunscribe al derecho a:

- Difundir
- Publicar ideas u opiniones.

Cuando del texto constitucional de los artículos 6 y 7, así como de Tratados Internacionales, se extraen los derechos a:

- Derecho al libre acceso a la información plural y oportuna
- Derecho a buscar información
- Derecho a recibir información
- Derecho a difundir información, opiniones o ideas de toda índole, por cualquier medio de expresión
- Libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio.

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

En ese escenario se obstaculiza no sólo la profesión del periodista sino también su libertad de expresión, ya que de tal modo se restringiría también la posibilidad de divulgación en tanto que se obstruye la posibilidad de buscar y

recibir información, en consecuencia al restringir indirectamente la posibilidad de obtener información se limita el derecho de expresarse libremente, como lo ha argumentado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay, que a continuación se cita:

*“[78] La expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles. **Una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.**”<sup>2</sup>*

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

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

Se ha reconocido, por la comunidad internacional, que para ejercer tan digna labor es necesario hacer uso de la libertad de expresión, al igual que en la actividad periodística, pues para la efectiva protección de los derechos humanos es preciso hacerse de información, recibirla y difundirla, para concientizar y poner en conocimiento de la sociedad en general, aquello que son sus derechos y los alcances de los mismos con el fin de forjar una sociedad consiente informada que contribuye al equilibrio de un Estado Democrático de Derecho.

---

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 78.

En esa corriente se ha pronunciado la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que resolvió aprobar la declaración 53/144, innominada Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, que por su exactitud se enseguida se cita:

**“Artículo 6**

***Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:***

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

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

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

Como se indicó, tanto los periodistas como las personas defensoras de derechos humanos, para ejercer real y efectivamente su derecho a la libertad de expresión, deben ejercer su derecho a recibir, buscar y difundir información opiniones o ideas por cualquier medio, siendo estos elementos mencionados concomitantes, por lo cual no puede constreñirse este derecho a únicamente “difundir” y “publicar”, ya que tales limitaciones trasgredirían el marco constitucional y convencional del Estado Mexicano, que a su vez inhibiría el ejercicio periodístico y de la personas defensoras de derechos humanos, al

igual que el derecho de la sociedad en general de hacerse llegar de información y conocer sus derechos humanos y libertades fundamentales.

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

Adicionalmente este mismo artículo 5, fracción XI de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, adolece de otro vicio constitucional, al limitar la prohibición a la discriminación respecto de la libertad de expresión, *“por razones de raza, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, idioma, origen nacional a través de cualquier medio de comunicación.”*, lo que resulta inexacto.

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

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

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

“cualquier otra” que amparan todos aquellos casos no previstos pero que podrían acontecer por cualquier razón, procurando de manera efectiva que no se dé lugar a ningún tipo de caso discriminatorio.

Lo que no acontece en la norma controvertida, dado que sólo reconoce como hipótesis de discriminación a la raza, el sexo, la orientación sexual, la identidad, la expresión de género, el idioma o el origen nacional, discrimina a todas aquellas supuestas que lamentablemente también podrían configurar discriminación. Es decir, el artículo no sólo excluye los mínimos previstos en el texto constitucional, sino que además deja en desprotección a unas personas frente a otras.

**SEGUNDO.** El artículo 5, en las fracciones III y XVII, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, es contrario a los artículos 1, 5, 6 y 7, de la Constitución Federal; 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos; y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como violatorio de los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de trabajo, al desproteger a ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones.

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

La fracción XVII, del artículo 5 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, propone una definición de periodista que se compone de dos partes, en la primera define que periodista es toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su actividad, **de manera permanente**, y enseguida

también las define como las personas físicas, cuyo trabajo consiste en recabar, almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen, **que acrediten experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo.**

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

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

Se dice que existe una diferenciación innecesaria, injustificada y discriminatoria para la protección del ejercicio de la libertad de expresión al generar dos categorías, entre periodista y colaborador periodístico, pues por principio de cuentas es importante destacar que la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, debe tener por objeto, en este caso concreto, la protección de los derechos humanos de las personas que quieren desarrollar y ejercer la libertad de expresión mediante la actividad del periodismo, y no únicamente a un gremio específico en función de aspectos subjetivos, como son los estudios, la experiencia y el título, o la permanencia, porque se reitera que el objeto de la ley debe ser generar condiciones necesarias de seguridad para desarrollo de la

libertad de expresión que contribuyan al fortalecimiento de un sistema democrático.

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

Por otro lado, la norma refiere que para poder ser considerado periodista y acceder a los mecanismos de protección deberá acreditarse experiencia, estudios o título para ejercer el periodismo, lo cual resulta discriminatorio de aquellos sujetos que ejerzan la actividad y que no cuenten con un certificado oficial que así lo avale. Motivos por los cuales, al pedir tales requisitos no se cubre el estándar de la protección más amplia para las personas, pues se deja en desprotección al periodismo universitario, comunitario o experimental, entre otros.

Lo anterior se pone aún más de manifiesto, cuando requisitos, como el estudio o título, no son necesarios ni indispensables para ejercer la libertad de expresión, de este modo se excluiría a todas aquellas personas de distinta formación o sin experiencia que realicen labores periodísticas por no acreditar, experiencia, estudios o títulos, o de aquellos sujetos que ejercen dicha libertad sin que el periodismo sea una carrera para la que se requiera tales requisitos, puesto que la ley reglamentaria del artículo 5 constitucional para el Distrito Federal, no lo exige así.

De manera que puede estimarse inconstitucional que la ley exija como un requisito para considerar periodista a una persona que además de hacer uso de

su libertad de expresión, deba hacerlo de manera permanente y les requiera experiencia, estudios o título para ejercer el periodismo, y que al no acreditar tales elementos, y sin dedicarse permanentemente al trabajo a que se refiere la Ley, quedaría fuera de los mecanismos de protección, que prevé la Ley, lo que llevaría al extremo que la calidad de periodista se reconociera en función de requisitos personales que debe el solicitante cumplir y no respecto de las autoridades que realiza, por más que estas tengan que ver con el ejercicio de la libertad de expresión, lo que resulta contrario a lo establecido en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de que forma parte nuestro país.

Es evidente que en la definición de periodista se puede incluir un número más vasto de ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones, como por ejemplo, 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. Sin que se requiera para su ejercicio y realización la permanencia, experiencia, estudios o título para ejercer la libertad de expresión.<sup>3</sup>

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

Además los requisitos de permanencia, experiencia, estudios o título para ejercer la libertad de expresión, carecen de una base objetiva, cuantitativa y

---

<sup>3</sup> Definición del artículo 2, fracción de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012.

cualificable, toda vez que la ley no las señala, ni aun indiciariamente, que permita arribar a la certeza de la existencia de uno o de los tres requisitos por lo que la demostración y calificación de los mismos, quedado prácticamente al arbitrio de las autoridades administrativas el determinar la forma y acreditación de tales requisitos, sin que las personas tengan la certeza de cuales han sido los criterios que han sido tomados en cuenta para darle la calidad de periodista o de colaborador periodístico, esto es, la actuación de la autoridad se llevará a cabo en la más absoluta discrecionalidad.

Estas disposiciones legales son trasgresoras del derecho humano a la libertad de expresión, lo que se reitera cuando el legislador especificó que el colaborador periodístico es la persona que no requiere un registro gremial, por lo que en un interpretación contrario sensu deja notar como el legislador tomo la agremiación como un factor concluyente para la determinación de la calidad de periodista o de colaborador periodístico.

Como ya se ha hecho mención en el ámbito internacional existen pronunciamientos especializados en materia de protección al derecho a la información como es la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión que claramente señala que toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Principio 2 ).

De lo que se puede apreciar cómo es que para el ejercicio de la libertad de expresión, a través de una manifestación como es el periodismo, no es un requisito constitucional ni convencional el que esa actividad se realice de manera permanente bajo el amparo de experiencia, estudios o título que autorice la actividad periodística, porque tal consideración es restrictiva para la

protección de otros sujetos que practiquen el periodismo sin contar con una de estas cualidades, que además no tienen criterios objetivos para su acreditación y calificación de parte de las autoridades del mecanismo de protección.

Por otra parte la Declaración de Chapultepec adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en la Ciudad de México Distrito Federal, el 11 de marzo de 1994, deja ver una protección que se hace extensiva a ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones, y evitar decisiones que limitan la acción independiente de los medios de prensa, periodistas y de esos ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones.

En este documento se aprecia, en su principio número 2, que toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente y que no se puede restringir o negar estos derechos, o en este caso el reconocimiento o protección que les es inherentes. Asimismo el principio número 8 señala que el carácter colegiado de periodistas, su incorporación a asociaciones profesionales o gremiales y la afiliación de los medios de comunicación a cámaras empresariales, deben ser estrictamente voluntarios.

Conviene detenerse en este punto para retomar lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-5/85, que resolvió al considerar el contenido de los artículos 13 y 29 de dicha Convención, que todo ciudadano tiene derecho a informar, y todo ciudadano a la vez también ostenta fuero especial para recibir información de todos y de toda clase -entre más divergente, mejor-, sin discriminaciones entre los informadores o periodistas, por la superficial circunstancia de estar o no asociados o colegiados a algún ente público o privado. En esa opinión consultiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículos para expresar o transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De ese modo, se infiere que la misma suerte deben seguir las normas impugnadas que generan una categoría entre las personas que hacen uso del ejercicio de la libertad de expresión en función de criterios subjetivos como son la permanencia, la experiencia, estudios o título profesional.

Esto es así porque toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y de la protección que les es inherente como una garantía indispensable. Pues la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones subjetivas. Así lo expresó el Tribunal Interamericano, en la opinión consultiva citada al tenor literal siguiente:

*“El periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, **no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad** o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión, que es inherente a todo ser humano.”*  
(Párrafo 71)

Este principio establece, con incuestionable fundamentación, la incompatibilidad de la colegiación obligatoria, o la incorporación compulsiva a asociaciones profesionales o gremiales, con el derecho de toda persona a buscar, difundir y recibir informaciones e ideas por cualquier medio, conjuntamente con el derecho de la sociedad a recibir información sin obstáculos. Es viable apoyar cualquier esfuerzo académico y la posesión de títulos universitarios para mejorar el ejercicio del periodismo, siempre y cuando no constituyan elementos restrictivos para la libertad de expresión, incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos.

De estos razonamientos se puede juzgar un rechazo a elementos restrictivos para la libertad de expresión, incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos, pues debe prevalecer la más amplia y universal concepción de la libertad de expresión y la protección que le es inherente para su ejercicio, como lo consagra el principio octavo de la Declaración de Chapultepec.

De estos elementos, también es posible apreciar cómo es que la afiliación gremial no puede ser un factor que el legislador deba tomar en cuenta para definir dos categorías de personas que hacen uso de la libertad de expresión en función del “registro gremial” como se define en “colaborador periodístico” y en “periodista”, mediante los elementos de permanencia, experiencia, estudios o título, pues en ambos casos se trata de ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones, sobre los cuales no conviene hacer una diferenciación, pues el derecho fundamental que ejercen es el mismo.

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

Del mismo examen, es posible inferir que tales requisitos son innecesarios para el ejercicio de la libertad de expresión y para acreditarse como periodista, pues deben ser tildadas de restricciones a la libertad de expresión que no están fundadas sobre el artículo 6 de la Norma Fundamental, o 13.2 del Pacto de San José, dado que no están orientadas a satisfacer un interés público imperativo.

Además se oponen al principio pro persona, que orienta, para que entre varias opciones para alcanzar un objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. En este estándar, no es suficiente que se

demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones a la libertad de expresión, pues deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado. Lo que no acontece en la especie, pues debe privilegiarse la mayor inclusión de ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones, en la definición de periodista.

En la Opinión Consultiva de mérito la Corte Interamericana señaló que el ejercicio del periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado. Además, la consideración de ambas cuestiones como actividades distintas, podría conducir a la conclusión que las garantías contenidas en el artículo 13 de la Convención no se aplican a los periodistas profesionales o al contrario que sólo aplican a los periodistas profesionales.

La Corte concluyó, en consecuencia, que las razones de orden público que son válidas para justificar la colegiación obligatoria de otras profesiones no pueden invocarse en el caso del periodismo, pues conducen a limitar de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta. Las mismas razones pueden hacer extensivas para el caso de requerir que el periodista acredite permanencia, experiencia, estudios o título profesional para ser considerado como tal y de esa suerte diferenciar entre el ciudadano que desean buscar y difundir informaciones y opiniones, y el periodista profesional, aunque el derecho que estén expresando sea el mismo, y el Estado se encuentre obligado a garantizarlo.

En el párrafo 78 de dicha Opinión Consultiva se señaló que para ello no basta que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquéllos que se dedican profesionalmente a la comunicación social, puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio.

El periodismo, ha expresado la misma Corte Interamericana, se trata de la única profesión garantizada explícitamente por la Convención Americana de Derechos Humanos, como especificó, en el Caso Fontevecchia y D`Amico Vs. Argentina, sentencia de 29 de noviembre de 2011, párrafo 46, que por su relevancia se cita en su literalidad:

*"46. La Corte Interamericana recuerda que en la primera oportunidad que se refirió al derecho a la libre expresión destacó que **"la profesión de periodista [...] implica precisamente el buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención"**. A diferencia de otras profesiones, el ejercicio profesional del periodismo es una **actividad específicamente garantizada por la Convención** y "no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas (...)"*

Por lo que es incuestionable que la profesión de periodista en su concepción esencial implica precisamente buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo, por tanto, únicamente requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o incluidas en la libertad de expresión que garantiza la multicitada Convención.

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

que si bien es cierto no es absoluta, irrestricta e ilimitada, su ejercicio únicamente se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.<sup>4</sup> De tal suerte que al ser el periodismo una actividad lícita, que no afecta derechos de terceros y que contribuye al fortalecimiento de la vida democrática, no ha lugar para una restricción como la que se combate en las normas reclamadas, porque no es un requisito para ejercer la actividad del periodismo contar con experiencia, estudios o título, ni la agrupación gremial es un factor válido de diferenciación.

Además de las violaciones de las que se viene dando cuenta, conviene preciar que, las exigencias de los requisitos de experiencia, estudios o título, se trata de normas abiertas cuya aplicación queda a criterio de la autoridad y que puede redundar en aplicaciones arbitrarias, pues en el caso de los dos primeros no se señalan elementos objetivos para la acreditación de los mismos, y en el tercer caso la norma en análisis exige un requisito que la ley de profesiones no señala para el ejercicio de la actividad periodística. De lo que es posible inferir que la norma no sustenta en criterios objetivos y válidos que permitan acreditar la calidad de periodista.

Se reitera que los requisitos de permanencia, experiencia, estudios o título para ejercer la libertad de expresión, carecen de una base objetiva, cuantitativa y cualificable que permita arribar a la certeza de la existencia de uno o de los tres requisitos por lo que la demostración y calificación de los mismos, queda prácticamente al arbitrio de las autoridades el determinar la forma de su acreditación, sin que las personas tengan la certeza de cuales han sido los

---

<sup>4</sup> Tesis: P./J. 28/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época , Tomo IX, Abril de 1999, pág. 260 Jurisprudencia Constitucional, de rubro "**LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**"

criterios que han sido tomados en cuenta para darle la calidad de periodista o de colaborador periodístico.

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

**TERCERO. El artículo 39, párrafo tercero, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, es contrario a los artículos 1, 6 y 7 de la Constitución Federal; 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos; y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como violatorio de los derechos a la libertad de expresión y al derecho a promover y proteger derechos humanos.**

El ordenamiento que nos ocupa tiene por objeto la protección de defensores de derechos humanos y periodistas mediante la creación del Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, cuyo objetivo principal es que el Gobierno del Distrito Federal atienda la responsabilidad fundamental de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión en el Distrito Federal; como consecuencia se crean diversas medidas que favorecen a las víctimas de agresiones potenciales a su integridad física, psicológica, moral o económica, libertad o seguridad, así como a los bienes o derechos de las personas defensoras de derechos humanos, periodistas y colaboradoras periodísticas, familiares o personas vinculadas a ellas y todas aquellas señaladas en el artículo, tal como señala la misma ley.

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

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

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

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 53/144, nombrada “*Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los*

*grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos a individuos como defensores de derechos humanos”, establece que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional. Sin que dicha declaración límite o establezca requisitos para la acreditación de una persona en el ejercicio del derecho a promover y proteger derechos humanos.*

El mismo documento internacional, en su artículo 2º, establece la obligación de los Estados de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades. Sin que en ningún momento se prevea algún elemento para la calificación de la existencia o acreditación de este derecho.

Por ende, la ley no puede circunscribirse a la labor habitual que realizan las personas para pedir el acreditamiento de su calidad de defensor de derechos humanos, pues no existen criterios objetivos, cuantificables y cualificables, que permitan determinar a la autoridad, sin incurrir en arbitrariedad, la calidad de defensor de derechos humanos, por ende resulta propio enfatizar que la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, establece que los individuos, los grupos y las instituciones que contribuyen a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos; son de forma global defensores de derechos humanos.

La citada declaración, resulta orientadora pues contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales, que son jurídicamente vinculantes, como la

Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en los cuales se articulan la protección a derechos como la vida, la integridad personal y la prohibición de discriminación.

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

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

El otorgamiento de medidas, participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos, pueden ser por analogía, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado al caso concreto, implica que, para la concesión de la medida, basta la apariencia del

derecho invocado por el solicitante, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible prevenir un riesgo en su contra.

El examen de la naturaleza del riesgo o peligro alegado no sólo comprende la calidad del solicitante sino que implica también el hecho o acto que entraña peligro, considerando sus características y su trascendencia.

En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la labor de la persona solicitante, ya que esto sólo puede determinarse con posterioridad con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con las medidas de protección no debe influir en el acreditamiento de la persona como periodista o defensor de derechos humanos, toda vez que aquélla sólo tienen el carácter de provisional y se fundan en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de los hechos. En este entendido deberá valorarse preferentemente los daños y perjuicios que pueda sufrir el solicitante sino se atiende la protección solicitada.

En este sentido, la naturaleza de estas medidas, se rige por la demanda de protección de actos que importen peligro inminente a la vida, la integridad física, psicológica, moral, la libertad, seguridad, así como a los bienes o derechos de las personas defensoras de derechos humanos, periodistas y colaboradoras periodísticas, familiares o personas vinculadas a ellas o cualquier otro, que de llegar a consumarse haría físicamente imposible su restitución. Por esta razón, como se ha mencionado el otorgamiento de tales medidas, no deben admitir condición o restricción alguna que impida que surtan sus efectos, en razón de la superioridad de los bienes que jurídicamente se pretende proteger.

A mayor abundamiento, de una interpretación sistemática de dicho precepto se colige que el objeto de este mecanismo de protección, atiende no solo a la protección sino a la prevención de agresiones y situaciones de riesgo, que derivan incluso en el desarrollo de un procedimiento extraordinario que decanta

en medidas de protección urgente, mismo que se desvirtúa por la ponderación, de un requisito de evaluación sobre la configuración del ejercicio del derecho a defender los derechos humanos o el de la libertad de expresión.

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

Así en esta tesitura la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, estableció con relación a la adopción de medidas para la disminución del riesgo de las defensoras y defensores de derechos humanos, que las políticas públicas para la protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos, deben tomar, al menos, la protección de forma integral e interinstitucional de acuerdo con el riesgo de cada situación y adoptar medidas de **atención inmediata frente a denuncias de defensores y defensoras**, la creación de un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo, la creación de un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de los defensores de derechos humanos, así como el diseño de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensor y defensora y a las características de su trabajo. Como enseguida se cita:

*“263. Con relación a la adopción de medidas para la disminución del riesgo de las defensoras y defensores de derechos humanos, esta Corte estableció que el Estado ha planificado y/o*

*implementado diversas medidas dirigidas a enfrentar dichos riesgos (supra nota 74). Sin embargo, Guatemala no aportó información a la Corte sobre la efectividad de las mismas. En virtud de lo anterior, el Estado debe implementar, en un plazo razonable, una política pública para la protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos, tomando en cuenta, al menos, los siguientes requisitos[372] :*

- a) la participación de defensores de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la elaboración de las normas que puedan regular un programa de protección al colectivo en cuestión;*
- b) el programa de protección debe abordar de forma integral e interinstitucional la problemática de acuerdo con el riesgo de cada situación y adoptar medidas de atención inmediata frente a denuncias de defensores y defensoras;*
- c) la creación de un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo;*
- d) la creación de un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de los defensores de derechos humanos;*
- e) el diseño de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensor y defensora y a las características de su trabajo;*
- f) la promoción de una cultura de legitimación y protección de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, y*
- g) la dotación de los recursos humanos y financieros suficientes que responda a las necesidades reales de protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos.”<sup>5</sup>*

Por lo que corresponde a la protección de periodistas, la Corte Interamericana ha manifestado, en el caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas especiales de prevención y

---

<sup>5</sup> Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, Párrafo 263

protección de los periodistas sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su profesión. Con respecto a las medidas de protección, la Corte destaca que los Estados tienen el deber de brindar medidas de protección a la vida y la integridad de los periodistas que estén sometidos a ese riesgo especial, sin que de ninguno de ambos criterios se destaque una evaluación sujeta a la calificación de quienes ejercen los derechos descritos. Para ilustrar se cita el siguiente párrafo:

**“194. Al respecto, la Corte considera importante indicar que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas especiales de prevención y protección de los periodistas sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su profesión. Con respecto a las medidas de protección, la Corte destaca que los Estados tienen el deber de brindar medidas de protección a la vida y la integridad de los periodistas que estén sometidos a ese riesgo especial por factores tales como el tipo de hechos que cubren, el interés público de la información que difunden o la zona a la cual deben acceder para cumplir con su labor, así como también a aquellos que son objeto de amenazas en relación con la difusión de esa información o por denunciar o impulsar la investigación de violaciones que sufrieron o de las que se enteraron en el ejercicio de su profesión. Los Estados deben adoptar las medidas de protección necesarias para evitar los atentados a la vida e integridad de los periodistas bajo tales condiciones.<sup>6</sup>”**

Por lo que se concluye que artículo 39, párrafo tercero, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, es contrario a los derechos a la libertad de expresión y al derecho a promover y proteger derechos humanos.

---

<sup>6</sup> Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, Párrafo 194

**CUARTO. El artículo 56, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, es contrario a los artículos 1, 14 y 16, de la Constitución Federal; por ser violatorio de los derechos a seguridad personal y jurídica de las personas que hacen uso de la libertad de expresión o protegen derechos humanos.**

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

Como ya se ha dicho, la ley de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, crea el Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, el cual tiene como objeto proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en situación de riesgo. Este mecanismo permite establecer medidas preventivas, de protección, de protección urgente y de carácter social para el o los beneficiarios, empero, se establece que: *“la persona beneficiaria se podrá separar del mecanismo en cualquier momento, para lo cual deberá externarlo por escrito a la Junta de Gobierno”*.

En este sentido en caso de que un periodista o un defensor de derechos humanos se encuentre en riesgo latente y ante la junta de gobierno sea presentado un escrito en el cual el beneficiario manifieste que es su deseo, desistirse de las medidas preventivas de protección, se provocaría que fueran suspendidos de manera inmediata los beneficios que establece el mecanismo para el solicitante, sin determinar que efectivamente es el periodista o el

defensor de derechos humanos quien ha signado el escrito, o sin asegurarse que previamente no haya sido coaccionado para hacerlo.

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

Por separación de la medida a solicitud del beneficiario, en este caso, podemos entender el acto dentro del procedimiento del mecanismo, por el cual el actor externa su voluntad de renunciar a la protección conseguida previamente mediante una solicitud, por tanto, debe constar expresamente la voluntad del mismo y asegurarse de que las condiciones de riesgo hayan desaparecido, o en caso contrario que el beneficiario este consciente de ello, pues al tratarse de un acto volitivo e intencional, cuyos efectos son extintivos, por seguridad jurídica, se debe evitar en lo posible la conclusión indebida de la protección del mecanismo, es menester que ese acto se verifique o ratifique ante la presencia de la autoridad, por el propio beneficiario, ya que no debe quedar duda alguna acerca de la abdicación de la solicitud del mecanismo de protección, con sus consecuencias jurídicas, ya que si se admitiera que el desistimiento de diversa manera se correría el riesgo de que se tuviera por cierto un desistimiento que no proviene del beneficiario o que no es hecho con plena consciencia de sus consecuencias, con menoscabo, desde luego, de la certeza y la seguridad jurídica que son principios necesarios para la correcta observancia de derechos humanos.

De conformidad a los anteriores argumentos, resulta conveniente que para reforzar la seguridad respecto a la protección del beneficiario, se tuviera certeza de que el riesgo en el que se encontraba o se encontraría a pesar de contar con la protección que brinda el mecanismo, fuese mínimo o nulo, asegurando su integridad personal así como de las personas que junto con él gozaran de los beneficios del mecanismo de protección (medidas de protección). Lo anterior

sería difícil de demostrar por parte del beneficiario y es por eso que es conveniente que fueran realizadas nuevas evaluaciones de riesgo, de esta forma podría comprobarse si el riesgo en que se encuentra el periodista o el defensor de derechos humanos es aun latente. Así el beneficiario se encontraría en plena certeza de que su vida no corre peligro y podría presentar el escrito de desistimiento ante la junta de gobierno y al mismo tiempo ratificarlo, lo cual provocaría que tanto la autoridad como el beneficiario se encuentren en plena certeza de que existe nulo riesgo para él.

Esto es así, pues es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad de sus gobernados, pues el Estado mantiene el monopolio en cuanto al uso de la fuerza y es razón suficiente para establecer que es al Estado a quien corresponde garantizar en primer lugar, que el beneficiario del mecanismo de protección se encuentra eximido de riesgos contra su persona, toda vez que las medidas de protección utilizadas en el caso concreto han sido efectivas, aportando los elementos necesarios que provoquen convicción en el periodista o protector de derechos humanos que se encuentra plenamente convencido de la separación de la medida por encontrarse a salvo de sufrir daños a su persona, o un riesgo inminente. Único escenario por el cual podría presentarse voluntariamente ante la junta de gobierno, presentar su escrito de separación de medidas y ratificarlo.

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

Esta protección se aprecia del artículo 14 constitucional, en el que se ha determinado que nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante juicios que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, siendo la ratificación de la voluntad, un elemento esencial, para evitar caer en vicios de la voluntad, y siendo que la norma tildada de inconstitucional no establece estas previsiones, nos encontramos ante una restricción de la protección del mecanismo, en el sentido de que cualquiera podría presentar un escrito ante la junta o falsificar la firma del beneficiario por parte de quienes buscan hacer daño al periodista o protector de los derechos humanos.

La manera más viable de establecer que no existe más riesgo para el beneficiario es certificar el estatus del riesgo en que se encuentra este, pues la actual norma no cuenta con los elementos suficientes para establecer que se encuentra plenamente a salvo.

De lo que se concluye que la ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, en su artículo 56 se limita a establecer que bastará que la persona beneficiaria podrá separarse del mecanismo, externándolo por escrito a la junta de Gobierno, sin embargo no precisa la existencia de garantías indispensables y necesarias que generen la plena certeza de que efectivamente el beneficiario se considera fuera de riesgo o de peligro; lo anterior se traduce en que con tal disposición, el Estado no garantiza el ejercicio de la libre expresión ni el ejercicio de los defensores de derechos humanos, ya que la estructura regulatoria de protección permite que ante una solicitud, sin ratificación y sin verificación de las condiciones de seguridad, se levanten las medidas originalmente impuestas, en perjuicio de los destinatarios.

## **XII. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los

artículos 5 fracciones III, XI y XVII, 39, tercer párrafo, y 56, de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el diez de agosto de dos mil quince dos mil quince.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los artículos impugnados, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

**“ARTICULO 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)*”

**“ARTICULO 45.** *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

## **P R U E B A S**

**1. Copia certificada.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**2. Copia simple.** De la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal de fecha diez de agosto de dos mil quince. (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**CUARTO.** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones legales impugnadas.

México, D.F., a 9 de septiembre de 2015.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS