

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
PRESIDENTE DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
P R E S E N T E.-

Distinguido Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales:

Reciba un cordial saludo de todo el equipo de ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica, organización civil cuya defensa se centra en los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información, vitales en cualquier sistema democrático.

El motivo del presente escrito es verter respetuosamente algunos argumentos relacionados con la Acción de Inconstitucionalidad 84/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de los artículos 5, fracciones III, XI y XVII, 39, tercer párrafo, y 56 de la *Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 10 de agosto de 2015.

El presente asunto reviste un interés particular y trascendente, ya que en México no se ha abordado de manera adecuada la temática del periodismo, conforme a los más altos estándares internacionales. Si bien existen marcos legales e institucionales de protección, enmarcados en un contexto totalmente adverso de violencia contra periodistas en nuestro país, estos no siempre redundan en la protección más amplia hacia quienes ejercen esta profesión.

Este Máximo Tribunal del país ya tuvo oportunidad de discutir y pronunciarse sobre este tema al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 87/2015 relativa a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, en la cual este Máximo Tribunal durante la sesión se manifestó en la sesión del Pleno, la sensibilidad e importancia del tema a discusión dado el contexto de violencia contra el ejercicio periodístico en México y, en general, el derecho a la libertad de expresión, del cual aquél es expresión primaria y vital en toda sociedad democrática.

En este sentido, dentro de la ley impugnada se encuentran temas de especial relevancia, como las definiciones de 'libertad de expresión' y 'periodista', tal como se expondrá a continuación:

**1. Libertad de expresión**

Recibido de un enviado en 6 fojas, sin anexos

gbi

061257

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En efecto, la fracción XI del artículo 5° de la ley impugnada, en la que se establece la definición de 'libertad de expresión', parte de un entendimiento restrictivo de este derecho fundamental, al referirse a éste como aquel *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.*

La ley impugnada limita la libertad de expresión únicamente a las características de "difundir y publicar ideas u opiniones". Lo que esta definición omite son los elementos de "buscar" y "recibir", además de limitarlo a ideas u opiniones, sin referir que dentro de esta libertad se encuentra protegida todo tipo de información, además de ideas u opiniones, pudiendo sujetarse a determinadas restricciones, que pueden analizarse bajo la denominada *prueba tripartita*, ya que dichas restricciones deben analizarse de manera rigurosa y bajo un criterio de excepcionalidad, para que estas restricciones no se conviertan en la regla y el ejercicio de la libertad, en la excepción, debiendo ser totalmente lo contrario.

Conforme a los estándares internacionales en esta materia, la libertad de expresión comprende el derecho a buscar, recibir y difundir todo tipo de informaciones e ideas, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento que se elija. Además, este derecho nunca debe estar sujeto a censura previa sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley, ser necesarias y proporcionales. Así se encuentra establecido en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por tanto, entender que la libertad de expresión únicamente consiste en la posibilidad de difundir o publicar ideas, soslaya este panorama amplio que conlleva el ejercicio de este derecho. Entender esta libertad como lo hace la norma impugnada, es verla de manera limitada, sobre todo para cumplir con el principal objeto por el que se creó dicha ley, que es proteger a quienes llevan a cabo alguna labor periodística, como parte del ejercicio de su libertad de expresión.

## **2. Periodista**

Asimismo, la segunda cuestión versa sobre la definición de 'periodista', es decir, qué debemos entender por quién lleva a cabo alguna actividad periodística, lo cual resulta fundamental toda vez que, la manera en que se entienda el periodismo, puede repercutir en su protección tal como se referirá a continuación.

En efecto, la fracción XVII del artículo 5° de la ley impugnada, en la que define el término 'periodista', estableciendo algunos elementos totalmente restrictivos para entenderlo, como son los siguientes:

1. Prevé como un elemento del periodismo que sea una actividad "permanente". Esto representa una restricción para el derecho a la libertad de expresión y el ejercicio periodístico, ignorando los estándares internacionales más protectores en la materia, lo cual repercute negativamente en la protección a las personas periodistas, además de soslayar el nuevo contexto que vivimos, como por ejemplo, los avances tecnológicos que se han presentado.

2. Asimismo, se prevé como otro requisito para considerar a una persona periodista, que acredite "experiencia o estudios o en su caso título para ejercer el periodismo". De igual forma, lo anterior va en contra de estándares internacionales en materia de libertad de expresión, tal como se ahondará más adelante.

3. Otro aspecto restrictivo que se establece en dicho precepto es reconocer únicamente como periodista a personas físicas, omitiendo medios de comunicación y difusión tales como radios comunitarias, medios universitarios, privados, independientes, digitales, por mencionar algunos, quienes también han sido víctimas de agresiones por el ejercicio periodístico que desempeñan. En el precepto impugnado, sólo hace referencia a los medios de comunicación como herramienta que utilicen las personas físicas cuyo trabajo consista en recabar, almacenar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información; no así como un sujeto específico a quien deba brindarse protección en caso de ser víctima de violencia o delitos, como también sucede en la realidad, cuando la agresión no se encuentra dirigida a una persona particular. Lo que los dejaría fuera del ámbito de protección que se establece en la ley impugnada.

Es por lo anterior que los conceptos básicos de los cuales debe partir la ley impugnada para cumplir con su objeto, son de vital importancia, toda vez que partir de visiones restrictivas, impactaría en el resto de la ley, así como en su interpretación y aplicación, lo cual tendría efectos perniciosos en las y los periodistas, cuya labor se encuentra en constante riesgo.

Al respecto, obsérvense los siguientes estándares para una mejor comprensión del tema y su impacto en la labor periodística y el ejercicio de la libertad de expresión.

### **3. Estándares internacionales**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el periodismo constituye la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión, y por esta 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.*

*"El argumento según el cual una ley de colegiación obligatoria de los periodistas no difiere de la legislación similar, aplicable a otras profesiones, no tiene en cuenta el problema fundamental que se plantea a propósito de*

la compatibilidad entre dicha ley y la Convención. El problema surge del hecho de que el artículo 13 expresamente protege la libertad de "buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole... ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa..." La profesión de periodista -lo que hacen los periodistas- 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".

Por tanto, "[l]a Corte concluye, 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".<sup>1</sup>

En este tenor, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe "Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia" señaló que el término 'periodista' debe entenderse de manera amplia, como todas aquellas personas "que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las "periodistas ciudadanos/as", y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión."<sup>2</sup>

Siguiendo esta línea, debe considerarse al periodista desde una perspectiva o definición funcional. Así, la Relatoría especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de la Organización de Naciones Unidas (ONU) también ha establecido que derivado de la función y servicios que prestan los periodistas, estos "son personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos y documentan y analizan declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos y análisis para informar a los sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole de los periodistas incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación de la comunidad y a los "periodistas ciudadanos" cuando

1 Corte IDH, Opinión Consultiva 5/85. Colegiación obligatoria de periodistas. Párr. 71, 72 y 76.

2 Informe Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 31 diciembre 2013. Pág. 1

**desempeñan por un tiempo esa función.”<sup>3</sup>**

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la misma manera ha establecido lo siguiente:

*“En la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios, y establecer regímenes estatales generales para restringir el registro de periodistas o la concesión de licencias es incompatible con el párrafo 3. Los sistemas de acreditación limitada solo serán permisibles cuando sean necesarios para dar a los periodistas acceso privilegiado a ciertos lugares o acontecimientos. Esos sistemas deben aplicarse de manera no discriminatoria y compatible con el artículo 19 y otras disposiciones del Pacto, sobre la base de criterios objetivos y teniendo en cuenta lo dicho antes, que en la función periodística participan una amplia variedad de personas.”<sup>4</sup>*

También el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, dentro de su informe sobre la protección del derecho a la vida de los periodistas, adoptó de igual forma un criterio funcional respecto a quién debe ser considerado periodista, a efecto de recibir atención especial, por lo que tomó la siguiente definición la cual considera que representa una interpretación generalmente aceptada del alcance de este concepto: *“Por ‘periodista’ se entiende toda persona física o jurídica que habitual o profesionalmente se dedica a la obtención de información y su difusión al público por un medio cualquiera de comunicación de masas”.*<sup>5</sup>

Por lo que el Relator Especial consideró que “los reporteros y los fotógrafos y quienes apoyan directamente su labor —como los auxiliares locales y los conductores de vehículos— pueden ser vulnerables, y dado que desempeñan una función social de capital importancia, merecen una protección especial. El concepto abarca a los “nuevos medios” y a los “ciudadanos periodistas” y los periodistas de medios digitales.”<sup>6</sup>

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de su *Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad*, estableció claramente que *“la protección de los periodistas no debiera limitarse a los que están reconocidos formalmente como tales, sino que debería comprender a otros, incluidos los trabajadores de los medios de comunicación comunitarios, los periodistas ciudadanos y otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar a su público.”*<sup>7</sup>

3 Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/HRC/20/17. Organización de Naciones Unidas (ONU). 4 de junio de 2012. Párr. 4.

4 Comité de Derechos Humanos ONU. Observación General No. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión. CCPR/C/GC/34. 12 de septiembre de 2011. Párr. 44.

5 Consejo de Europa, recomendación N° R (2000) 7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes de información, aprobada el 8 de marzo de 2000.

6 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. ONU. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 26.

7 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. *Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad*. Punto 1.5.

Por su parte, en la Ley para la Protección de Personas Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, se establece en su artículo 2º que 'periodistas' son *"(l)as 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."*

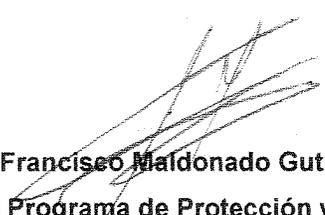
Como puede observarse, las falencias, restricciones u omisiones en las normas generales que establezcan mecanismos de protección a periodistas, tendrán consecuencias negativas al momento de aplicar sus disposiciones, lo cual como ya se refirió, resulta sumamente preocupante si consideramos que México es uno de los países con más violencia a periodistas.

En ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, hemos registrado un aumento en las agresiones contra periodistas en los últimos años. Tan sólo en 2015 se documentó un total de 397 agresiones. Por su parte, de enero a septiembre de 2016, se ha documentado 306 agresiones y en lo que va del presente año, 10 periodistas han sido asesinados. Son algunos datos que demuestran el clima de inseguridad y violencia contra periodistas, quienes se encuentran en riesgo permanente, por lo que los marcos legales e institucionales que se establezcan deben ser cuidadosamente observados y adecuarlos con los más altos estándares internacionales, a efecto de lograr una situación más segura en el desempeño de la actividad periodística, tan vital en cualquier sistema democrático.

Por lo anterior, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación después de analizar la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 84/2015, es importante que resuelva la inconstitucionalidad e inconveniencia de la misma.

En ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica estamos ciertos que como Ministro del Alto Tribunal comparte nuestras preocupaciones sobre la vigencia de los derechos humanos en el país.

No omito reiterar nuestras más distinguidas consideraciones.

  
**Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez**  
**Oficial del Programa de Protección y Defensa**  
**ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica**