

ESTADO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Relatoría para la libertad de expresión y la atención
a defensoras y defensores de derechos humanos.



Ciudad de México, agosto de 2010

Índice

Presentación	5
Libertad de expresión en la ciudad de México: avances y retos	6
Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	6
Procuración de justicia	7
Agenda legislativa	9
Poder Judicial del Distrito Federal	11
Libertad de expresión para todas las personas	12
Las preocupaciones de las y los periodistas de la ciudad de México	12
Acciones de la CDHDF en favor de la libertad de expresión	14
Los primeros pasos	14
Una nueva etapa	14
Defensa	15
Quejas	16
Servicios de orientación	18
Promoción	19
Fortalecimiento de capacidades	20
Gestión y respaldo político	21
Propuestas de recomendaciones para garantizar el derecho a la libertad de expresión en la ciudad de México	22
Políticas públicas	22
Procuración y administración	23
Agenda Legislativa	23
Participación ciudadana	24

Presentación

Los derechos humanos son el eje a partir del cual se construye el Estado moderno; su fortaleza radica en la salvaguarda de las libertades, la igualdad, la seguridad y la solidaridad como condiciones indispensables para el desarrollo legítimo de las sociedades.

La democracia está inexorablemente ligada a la protección de los derechos humanos pues constituyen un indicador de gobernabilidad que debe estar presente en la gestión pública y en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Por ello, el resguardo de los derechos humanos es una tarea por excelencia de la democracia y del espíritu que hace posible el contrato social. Así, la falta de respeto a los derechos humanos pone en riesgo la gobernabilidad democrática, propicia la exclusión social y política, la corrupción, la falta de acceso a una vida digna y genera gobiernos débiles y autoritarios.

La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental inalienable e inherente a todas las personas. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia se quebrantan, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se tornan inoperantes y se crea un escenario ideal para el arraigo de sistemas autoritarios en la sociedad.

Es por ello que, en cumplimiento con su mandato y con su compromiso por la defensa de los derechos humanos de quienes habitan y transitan la ciudad de México, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal pone especial atención en la promoción y protección de la libertad de expresión, a través de la labor que realiza la Relatoría para la libertad de expresión y la atención a defensoras y defensores de derechos humanos.

El presente informe es un avance del Informe especial sobre el estado del derecho a la libertad de expresión en el Distrito Federal que esta Comisión está preparando, y que será presentado el próximo año. En esta versión ejecutiva se realiza un análisis de la realidad que vive la sociedad en su conjunto para ejercer su libertad de expresión, y de la situación que viven las personas que ejercen el periodismo en particular. Se ofrece una mirada analítica a las asignaturas pendientes que el Estado mexicano tiene para con las y los capitalinos para el pleno ejercicio de este derecho. Además, se reconocen los avances que en la ciudad de México se han tenido para la protección del derecho a la libertad de expresión, sin que ello impida señalar las preocupaciones y hacer las observaciones necesarias para avanzar hacia logros concretos encaminados al pleno ejercicio de la libertad de expresión y el consiguiente fortalecimiento de la democracia.

Libertad de expresión en la ciudad de México: avances y retos

Es sabido en el ámbito nacional e internacional que en México las agresiones a periodistas y profesionales de la comunicación se han incrementado en forma alarmante, siendo los asesinatos, secuestros, desapariciones y atentados a las instalaciones y equipo de los medios de comunicación los hechos más graves, que han puesto en alerta a los organismos internacionales, a los organismos públicos de derechos humanos, a las organizaciones de la sociedad civil y, por supuesto, a las y los periodistas y comunicadores.¹

Aun cuando en la ciudad de México no se han registrado recientemente asesinatos, desapariciones o secuestros, existen registros de otro tipo de agresiones no menos importantes tales como detenciones arbitrarias, amenazas, agresiones físicas o materiales, intimidación, entre otras. El *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* revela que de 123 afectaciones a la libertad de expresión reportadas en 2006 en el país, 19 sucedieron en el Distrito Federal, lo que representa 21% del total global. Esta cifra supone, además, un aumento en relación con 2005, cuando se registraron 14 casos (15% del total nacional).² En 2007 la cifra bajó y únicamente se registraron siete, sin embargo esa tendencia se revirtió al año siguiente cuando se registraron 24 agresiones. En 2009 la cifra volvió a la baja y se registraron 11 (véase cuadro 1).

Cuadro 1 Total de agresiones en 2009: 11³

Total de agresiones	Género	Tipo agresiones	Tipo de medio	Presunto responsable
11	Mujer: 3	Intimidación/Presión: 4	Escrito: 9	Funcionario público: 7
	Hombre: 4	Detención arbitraria: 1	Radio: 1	Empresario: 3
	Medio de Comunicación: 4	Física/Material: 2	No aplica: 1	Desconocido: 1
		Amenazas: 3		
		Calumnia/Injuria difamación: 1		

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

A partir de 2006, el Gobierno del Distrito Federal (GDF), la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), organizaciones de la sociedad civil (OSC), instituciones académicas y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se dieron a la tarea de elaborar el Diagnóstico del Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) que fue la base para la elaboración y diseño del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), cuyo principal compromiso es generar políticas públicas en la capital mexicana bajo una perspectiva integral de protección y garantía de los derechos humanos. En el PDHDF fue incluido un capítulo dedicado exclusivamente al derecho a la libertad de expresión, donde se establecieron 64 líneas de acción que comprometen a los agentes del estado a tomar medidas a corto y mediano plazo para garantizar el pleno ejercicio de este derecho en la ciudad de México.

¹ Benoît Hervieu, Balbina Flores Martínez y Jean-François Julliard, *México: los entresijos de la impunidad. Escalada de la seguridad pública y pesadez burocrática*, Reporteros Sin Fronteras, despacho Américas, París, septiembre de 2009.

² Comité para la elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, CDHDF, México, 2007.

³ Mapa de agresiones (Distrito Federal), en Campaña permanente de protección a periodistas, Cencos/ARTICLE 19, México 2010. Véase <<http://www.libertad-expresion.org.mx/mapa-de-agresiones/distritofederal/>>, página consultada el 10 de agosto de 2010.

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal reconoce la importancia que el pleno ejercicio de la libertad de expresión tiene en la construcción y la consolidación de un Estado democrático de derecho, lo cual es digno de reconocerse. Asimismo, que las líneas de acción planteadas en dicho programa no se limiten a atender las necesidades y la problemática del ejercicio periodístico en la ciudad de México, sino que es fundamental en éste que haya una mirada al derecho a la libertad de expresión de una forma amplia, diversa, plural e integral. El Distrito Federal es la única ciudad en todo el país que cuenta con un Programa de Derechos Humanos y la CDHDF conoce del compromiso que el GDF ha mostrado con su implementación y seguimiento.

Esto representa por sí mismo un avance significativo sin embargo, dado que la realidad social es dinámica, la violencia, la criminalidad y la ingobernabilidad se han incrementado considerablemente en los últimos 18 meses en todo el país y es probable que nuevas realidades no estén siendo contempladas por no haber sido observadas en el DDHDF, por ello, esta Comisión considera básico dar celeridad a la definición de los mecanismos para el seguimiento y la evaluación de la implementación de este programa en general, y de las 64 líneas de acción relacionadas con la libertad de expresión, en particular.

Las agresiones contra las y los periodistas cada vez son más graves y frecuentes en el interior de la República, por lo que en el Distrito Federal los agentes del Estado están obligados a la implementación de medidas preventivas a la brevedad, a fin de evitar que en esta demarcación se registren actos de tal magnitud. Para ello, es fundamental trabajar en la disminución de las agresiones que ocurren en la ciudad de México, diseñar programas de protección específicos, protocolos de investigación y atención a víctimas de violaciones a la libertad de expresión, y superar los problemas estructurales del sistema de justicia mexicano, a fin de contrarrestar la impunidad que ha caracterizado estas agresiones y que, en gran medida, ha sido factor determinante para que los violadores del derecho a la libertad de expresión agredan cada vez más y en forma más grave a las y los periodistas y comunicadores.

La CDHDF reconoce que el GDF ha dado pasos firmes para el cumplimiento de los compromisos establecidos en el PDHDF relacionados con la libertad de expresión. En primer lugar la implementación de la Mesa de Trabajo Multisectorial sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, en cumplimiento de la línea 89 del PDHDF. Esta mesa busca ser un espacio de interlocución entre quienes tienen la responsabilidad del diseño y la implementación de la política pública en la ciudad por parte del GDF, la ALDF, el TSJDF y las OSC, el gremio periodístico, la academia y la misma CDHDF.

Una de las principales preocupaciones de esta Comisión ha sido la falta de participación y representatividad de periodistas en activo en estos espacios de discusión política, por ello se dio a la tarea de dialogar con diversos grupos de periodistas, comunicadores, trabajadores de los medios agremiados en sindicatos y organizaciones defensoras de la libertad de expresión, a fin de establecer un diálogo entre actores involucrados más plural y participativo. Ahora, el gran pendiente es que se establezca la metodología y directrices con que esta mesa va a operar y se comiencen a tomar decisiones que se vean reflejadas en realidades concretas que favorezcan el ejercicio de la libertad de expresión en esta ciudad.

Un reto adicional consiste en que todas las dependencias vinculadas al cumplimiento del capítulo 8 del PDHDF establezcan procesos internos que generen la institucionalidad necesaria para atender al sentido intrínseco de estos compromisos y superar dinámicas de cumplimiento formalista, a través, por ejemplo, de la generación de procedimientos de transparencia y equidad en la asignación de la publicidad oficial.

Procuración de justicia

En los últimos meses se aprobaron y publicaron dos acciones importantes por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) relacionadas con la libertad de expresión. Primero, se publicó el acuerdo A/004/2010 por el que se crea la Agencia Especializada para la Atención de Delitos Cometidos

en Agravio de las y los Periodistas en el Ejercicio de esta Actividad y se establecieron los lineamientos de actuación para el personal ministerial que conozca de dichos delitos. Posteriormente fue publicado el acuerdo A/011/2010 de la misma instancia en el que se emite el Protocolo de Investigación para la Atención de Delitos Cometidos en Agravio de las y los Periodistas en el ejercicio de esta actividad. Estas acciones podrían considerarse como un avance en el cumplimiento de la línea 127 del PDHDF. La CDHDF revisó el documento antes de su publicación y envió observaciones al contenido del mismo, sin embargo no todas fueron retomadas por la autoridad al momento de elaborar la redacción final del documento.

Tras la publicación de este protocolo, abogados especialistas lo analizaron y encontraron que uno de los primeros obstáculos en el procedimiento es que, una vez iniciada la averiguación previa, y antes de que se recaben información, pruebas, testimonios o elementos de convicción que permitan determinar el origen y motivación de la agresión o el delito, el Ministerio Público (MP) deberá establecer si los hechos materia de la investigación se cometieron en contra del periodista en el ejercicio de su actividad, constituyéndose esta determinación en un primer filtro y en un obstáculo. En el acuerdo no queda claro si esta determinación se relaciona con el momento y las circunstancias en que ocurrieron los hechos y si éstos fueron cometidos mientras el periodista “trabajaba” (es decir, en un horario o día hábil, por ejemplo); o bien si dicha determinación va encaminada a establecer de inicio si los hechos tienen relación con el desempeño profesional del periodista.

Cualquiera de las dos consideraciones representa un obstáculo para la investigación de agresiones y delitos en contra de los comunicadores, pues no se tendrían, hasta ese momento, elementos o consideraciones que permitieran determinar la causa y motivación de las posibles agresiones. El abogado especializado David Peña, miembro de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, manifestó a esta Comisión que al iniciarse una investigación tiene que partirse de consideraciones básicas como:

- Que la víctima es periodista por el simple hecho de que así se autodenomine e identifique ante el MP, pues éste, como una institución de buena fe, debe creerlo y durante la investigación podrá corroborarlo.
- Que los hechos delictivos fueron cometidos como consecuencia o derivados de su ejercicio profesional.

Por otro lado, en el Protocolo no se establecen acciones especializadas para la investigación de un ilícito cometido en contra de un o una periodista por el ejercicio de su trabajo, es decir, los procedimientos para las pesquisas no tienen particularidad alguna que los distinga de los que deben ser aplicados para investigar un delito cometido en agravio de cualquier persona. Tampoco quedan claras las circunstancias que se deberán tomar en cuenta para iniciar una investigación relacionada con ilícitos cometidos en contra de medios de comunicación como personas morales y no sólo contra periodistas como personas físicas, por ejemplo en casos de atentados contra las instalaciones, infraestructura o equipo propiedad de la empresa de comunicación.

No se establecen, además, criterios de entrevistas para las víctimas, de atención y de análisis de publicaciones, escritos, comentarios, programas o manifestaciones públicas de los periodistas en el ejercicio de su profesión, como la primera y principal línea de investigación que se tendría que agotar.

En resumen, si bien este protocolo es un paso importante en materia de procuración de justicia, acorde con la relevancia que tiene la labor periodística y la protección al derecho a la libertad de expresión, en éste sólo se enuncian obligaciones genéricas y legales para la actuación del MP, que de igual manera tendría que acatar y cumplir si la víctima no fuese un periodista o profesional de la comunicación, situación que había sido ya observada por esta Comisión y que no fue atendida al momento de publicar el documento. En el análisis, la parte investigadora debería tomar en cuenta elementos como la motivación del delito y no sólo el delito en sí mismo. Es el caso, por ejemplo, de las agresiones que se han documentado, en donde las circunstancias son indispensables para determinar la forma y comisión del delito, pero no para determinar la motivación del agresor. La impunidad que ha caracterizado a las agresiones cometidas en contra de las y los periodistas

está directamente relacionada con el hecho de que el MP se dedica a investigar el delito como uno genérico, sin analizar las causas o motivaciones que provocaron la agresión.⁴

Aunado a lo anterior, la Relatoría para la libertad de expresión y la atención a defensoras y defensores de derechos humanos de esta Comisión ha dado seguimiento y acompañamiento un caso en particular en el que la víctima denunció agravios ante la PGJDF relacionados con su ejercicio periodístico.⁵ En este proceso de acompañamiento se han detectado fallas estructurales para el adecuado funcionamiento de esta agencia investigadora y el correspondiente protocolo, tales como: 1) la falta de personal debidamente capacitado para la atención e investigación de delitos cometidos contra periodistas; 2) insuficientes elementos policiales para garantizar una investigación pronta y con resultados confiables; 3) insuficientes recursos, humanos y materiales, para cubrir las necesidades de protección de las víctimas; 4) la ausencia de criterios cuando se otorgan servicios de escolta relacionados con los horarios en los que normalmente laboran las y los periodistas y las necesidades específicas de protección de estos profesionales; 5) el desconocimiento de la víctima sobre los criterios que llevan a las autoridades a determinar el tipo de protección que le será brindada, y 6) la falta de un procedimiento institucional en la procuraduría capitalina para hacer una adecuada evaluación del riesgo que corre la víctima.

Agenda legislativa

En materia legislativa se han dado avances como la despenalización de los delitos de difamación y calumnia, la aprobación de la Ley de Responsabilidad para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen, así como la Ley del Secreto Profesional del Periodista. Asimismo, en materia de asignación presupuestal es plausible que se hayan etiquetado 10 millones de pesos en el presupuesto de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal para la creación de la “Casa del Periodista”, proyecto en el que actualmente participan representantes del gremio periodístico, de organizaciones de la sociedad civil y de la academia, quienes discuten cómo se va a operar la hoy llamada “Casa de los derechos de las y los periodistas”.⁶

Sin embargo, aún existen condiciones de hecho y de derecho que continúan imposibilitando el pleno ejercicio de la libertad de expresión, tales como los derechos laborales de las y los periodistas,⁷ la garantía plena del derecho de réplica, la adecuada prevención y sanción de las agresiones cometidas contra personas que ejercen la libertad de expresión, para esto es necesario adicionar un título al Código Penal del Distrito Federal para establecer un tipo sólo para las agresiones cometidas en contra de la actividad periodística e incluir la definición de periodista de conformidad con lo establecido en la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Distrito Federal.⁸

⁴ Peña, David. “Agencia especializada y protocolo de protección para periodistas en el Distrito Federal” en revista *DFENSOR*, núm. 7, año 2010, CDHDF, México, Distrito Federal.

⁵ La víctima ha decidido, por el momento, no interponer ninguna queja al respecto pero la Relatoría para la libertad de expresión y la atención a defensoras y defensores de derechos humanos de la CDHDF ha registrado las irregularidades detectadas a fin de hacerlas del conocimiento de la autoridad competente en un futuro cercano.

⁶ “Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal” (artículo duodécimo) en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2009, México, Distrito Federal.

⁷ Algunos de estos pendientes legislativos requieren de una armonización de leyes federales con estándares internacionales, particularmente algunas reformas a la Ley Federal del Trabajo ya que, la falta de garantía de los derechos laborales de las y los periodistas supone una vía indirecta de restricción indebida al derecho a la libertad de expresión. Corte IDH, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135,111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 107. párr. 94, y Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 107.

⁸ Esta propuesta está desarrollada en la línea de acción 131 del capítulo 8 del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Véase <http://directorio.CDHDF.org.mx/informes/2009/programa/nucleo_democracia_derechoshumanos.pdf>. Página consultada el 17 de agosto de 2010.

Por otro lado, la falta de pluralidad informativa en los medios electrónicos es una realidad que requiere atención inmediata. Existen restricciones en los medios de comunicación, particularmente en el ámbito de la radio y la televisión, que impiden una adecuada pluralidad informativa en la ciudad de México y por tanto limitaciones para recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole. Esta falta de pluralidad informativa puede agravarse en el contexto de concentración mediática en el país frente al proceso de convergencia tecnológica, si es que no se aplican las medidas adecuadas para evitarlo. Si bien la mayoría de estas restricciones son de competencia federal, existen acciones que las autoridades capitalinas pueden llevar a cabo para revertir esta situación. Una de ellas y que es una de las tareas pendientes de la ALDF es la creación de un Instituto de Radio y Televisión para la ciudad de México, a fin de garantizar la operación de dichos medios con criterios de calidad, de beneficio social, de participación ciudadana y de actualidad tecnológica. Dicho instituto deberá gozar de autonomía técnica, presupuestaria y de patrimonio.

La ALDF también tiene en sus manos la posibilidad de fortalecer a los medios públicos del Distrito Federal⁹ para ello es necesario:

- Crear emisoras de servicio público, estableciendo por ley su mandato
- Establecer un organismo supervisor independiente para las emisoras
- Establecer un procedimiento abierto, imparcial y profesional para el nombramiento de la directiva de las emisoras
- Determinar por ley la función del organismo gobernador
- Fijar un presupuesto adecuado para las emisoras
- Garantizar que los medios públicos cumplan, mediante sus contenidos, con los artículos 1° y 3°, fracción XII de la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia para el Distrito Federal

La Comisión de Derechos Humanos de la ALDF ha mostrado voluntad para atender las asignaturas pendientes al reunirse en foros con distintos actores sociales, espacios en los que ha participado la Relatoría para la libertad de expresión y la atención a defensores y defensoras de la CDHDF. El siguiente paso será retomar lo discutido ahí para concretar la presentación de iniciativas y reformas necesarias para el avance de una protección y garantía integral al derecho a la libertad de expresión, tal como lo señalan los compromisos signados en el PDHDF.

Por ejemplo, es necesario que se impulse una iniciativa que obligue a las autoridades a transparentar la asignación de publicidad oficial del gobierno capitalino a fin de que ésta sea asignada en función de criterios equitativos, imparciales y con un principio de no discriminación. Otro pendiente para la ALDF es armonizar la Ley del Secreto Profesional de conformidad con los estándares internacionales y derecho comparado en materia de libertad de expresión. Resulta prioritario modificar el artículo 4° de esta ley para adicionar una fracción relativa a la protección de la reserva de fuentes de las y los periodistas frente a entes privados.

Asimismo, es fundamental modificar esta ley para incluir una excepción referente a la protección del orden público, de acuerdo a lo establecido en los estándares internacionales en la materia, con el objetivo de proteger este bien jurídico.¹⁰

Un punto más en la agenda legislativa de la ciudad de México debe ser la necesidad de modificar el Código Penal del Distrito Federal a fin de que se establezca un solo tipo para las agresiones cometidas en contra

⁹ Esta propuesta está desarrollada en la línea de acción 140 del capítulo 8 del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Véase <http://directorio.CDHDF.org.mx/informes/2009/programa/nucleo_democracia_derechoshumanos.pdf>. Página consultada el 17 de agosto de 2010.

¹⁰ Por ejemplo cuando la revelación de las fuentes del o la periodista puede prevenir la comisión de un delito. Para estos casos, pueden establecerse excepciones una vez que se haga constar de forma objetiva el peligro inminente de una acción delictiva y que sólo pueda evitarse mediante la revelación de las fuentes del o la comunicadora implicada.

de la libertad periodística. Asimismo, es clave que se incluya la definición de actividad periodística de conformidad con lo establecido en la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Distrito Federal.

Poder Judicial del Distrito Federal

Es digno de resaltar el hecho de que el TSJDF cuente con una Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos, instancia que ha sido parte del Comité de elaboración del Diagnóstico y Programa del Distrito Federal y que ha mostrado un interés genuino por tener interlocución con las personas que han documentado deficiencias en el sistema de impartición de justicia en esta ciudad, particularmente en casos de periodistas demandados ante juzgados civiles por particulares, argumentando daño moral. Recientemente, la CDHDF y abogados especializados en la defensa de casos de violaciones a la libertad de expresión sostuvieron una reunión con personal de esta dirección. Ahí se abordaron los temas pendientes y las preocupaciones concretas sobre el actuar del TSJDF ante casos emblemáticos, con el fin de perfilar una política pública integral en el ámbito judicial para garantizar el ejercicio pleno de la libertad de expresión en el Distrito Federal. La CDHDF confía en que el tribunal defina la forma en que dará cumplimiento a las cinco líneas de acción en las que tienen una responsabilidad directa en materia de libertad de expresión.¹¹

Es fundamental que el TSJDF realice un análisis introspectivo y autocrítico sobre su actuar y se comprometa, entre otras acciones, a: 1) capacitar a los jueces sobre los criterios nacionales e internacionales que debe cumplir el Estado mexicano al administrar justicia en torno a casos donde el derecho a la libertad de expresión pueda ser vulnerado o restringido; 2) que los juicios se tramiten y se resuelvan conforme a dichos criterios; 3) que el poder judicial atienda las recomendaciones internacionales que se le han hecho al Estado mexicano en materia de administración de justicia; 4) que se estudien con esta perspectiva los casos que se encuentran en trámite a fin de que considere un contexto más amplio para el análisis previo a las sentencias, y 5) que no emitan medidas cautelares que puedan llevar a una censura previa.

En particular, las víctimas de algunos casos de violaciones a la libertad de expresión¹² consideran que en el Distrito Federal el sistema de justicia es utilizado como medio de coerción e intimidación a comunicadoras y comunicadores a fin de restringir su libertad de expresión. Es por ello que, debido al contexto y las insuficientes medidas encaminadas a evitar y/o atender las agresiones contra personas que ejercen la comunicación y el periodismo, a pesar de los avances, al día de hoy el Estado continúa incumpliendo su obligación de prevenir las violaciones al derecho de libertad de expresión.

¹¹ Líneas de acción con responsabilidad directa del TSJDF: 96. Proponer mecanismos que permitan fortalecer la argumentación jurídica en las sentencias del TSJDF ante situaciones de violación al derecho a la libertad de expresión, tales como programas de capacitación en libertad de expresión y en aplicación del principio pro persona; y criterios internacionales sobre ponderación de derechos; 97. Análisis, por parte de cada dependencia responsable, del presupuesto específico para el cumplimiento de las acciones propuestas en este capítulo del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Éste se deberá asignar y etiquetar adecuadamente; 115. Concretar, en el ámbito laboral de las y los comunicadores sociales, el cumplimiento del artículo 15 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia del Distrito Federal en particular: promover acciones para que las condiciones laborales se desarrollen con igualdad de oportunidades, de trato y no discriminación en el acceso al empleo, la capacitación, el ascenso y la permanencia de las mujeres; 133. Diseñar e implementar un programa de capacitación para el personal jurisdiccional del poder judicial en el D. F. que incluya, entre otras cosas, el derecho a la libertad de expresión, la aplicación del principio pro persona, así como la ponderación de leyes y libertades democráticas conforme a los estándares internacionales en la materia y 134. Analizar los casos y evaluar la aplicación del derecho de réplica, establecido en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen, como parte de los trabajos de la Mesa de Trabajo Multisectorial sobre el Derecho a la Libertad de Expresión. Fuente: *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, capítulo 8, pp. 138, 144, 149 y 150. El documento original puede consultarse en: <http://directorio.CDHDF.org.mx/informes/2009/programa/nucleo_democracia_derechoshumanos.pdf>.

¹² Los datos específicos de las víctimas se reservan en atención a la normatividad que nos rige en materia de protección de datos personales.

Libertad de expresión para todas las personas

El Estado mexicano está comprometido a garantizar el derecho a la libertad de expresión de todas las personas que habitan y transitan en su jurisdicción. Por eso, es de vital importancia diseñar programas y políticas públicas que atiendan la libertad de expresión en el sentido más universal del derecho: prerrogativa que es inherente a todas las personas. Fomentar la libertad de expresión de grupos de población históricamente discriminados como son los niños, las niñas, las y los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas indígenas, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero y travestis, entre otros, debe ser también foco de atención de las políticas de Estado. La CDHDF ve con preocupación que, a pesar de los avances citados en los párrafos anteriores, no haya definición en cuanto a cómo las políticas públicas de protección y promoción de la libertad de expresión deben ser diseñadas para tener una perspectiva transversal de género y no discriminación.

Las preocupaciones de las y los periodistas de la ciudad de México

Los asesinatos y otros ultrajes a periodistas representan sólo la expresión más notoria del estado lastimoso que guarda en México la libertad de expresión. La grave situación que enfrentan otras entidades de la república no ha llegado a la ciudad de México, sin embargo, la forma en que los grupos de la delincuencia organizada avanzan y se mueven por el territorio nacional permite prever que el riesgo de comenzar a registrar ese tipo de agresiones graves en la capital mexicana. Por eso, es fundamental que las autoridades locales y federales establezcan rutas de cooperación a fin de generar programas conjuntos de protección, capacitación y prevención ante la gravedad de los hechos registrados en otros estados.

No se debe restar importancia en la agenda nacional a las preocupaciones que han sido manifestadas por periodistas en diversos foros de discusión realizados en la ciudad de México. Por ejemplo, Rogelio Hernández, representante del Frente Nacional por la Libertad de Expresión ha señalado:

“El derecho a la información sufre avasallamiento y distorsiones por el modelo de mercado de la prensa y un anacrónico régimen legal demasiado insuficiente; la publicidad oficial selectiva y la carencia de leyes apuntala el acaparamiento de medios que inhibe la presencia de fuentes informativas alternas; amplios sectores sociales carecen de acceso pleno a la información pública por insuficiencia de recursos legales o de medios más plurales y más responsables, tampoco cuentan con instrumentos para hacerse escuchar, o para replicar, o para proteger su derecho a la vida íntima. En las restricciones a estos derechos se ve también la marginación y la discriminación.”¹³

En los diversos foros y espacios de discusión que han sido promovidos en esta ciudad, las y los periodistas han manifestado sentirse sumamente vulnerables por ser el último eslabón en la cadena del sistema de información masiva y del ejercicio de la libertad de expresión.¹⁴ En el Distrito Federal, como en el resto del país, la enseñanza del periodismo no ha obedecido ni a un modelo de formación de periodistas, ni a un perfil profesional deseable pues predomina una ambigüedad y una polivalencia de las ofertas educativas centradas en la formación de comunicadores y no de periodistas. En los planes de estudio las asignaturas relacionadas específicamente con el periodismo son muy escasas y, sobre todo, muy pocas de las personas que enseñan periodismo en las escuelas, lo ejercen o lo han ejercido en la práctica,¹⁵ lo cual repercute directamente en la calidad

¹³ Palabras pronunciadas por el periodista Rogelio Hernández durante la ceremonia de instalación de la Mesa de Trabajo Multisectorial para la Libertad de Expresión, en el marco del PDHDF.

¹⁴ Conclusiones del Encuentro “Ni un periodista menos”, realizado en la CDHDF el 15 de marzo de 2010; Conclusiones del Foro “Libertad de expresión y política pública en el Distrito Federal”, realizado en la ALDF el 7 de junio de 2010.

¹⁵ María Elena Hernández, “La formación universitaria de periodistas en México” en *Comunicación y sociedad*, Universidad de Guadalajara, enero-junio de 2004, p. 25.

del trabajo periodístico que pueden desempeñar las personas recién egresadas pero también en sus condiciones laborales pues las deficiencias que se arrastran en la formación académica de las nuevas generaciones de periodistas son utilizadas por los directivos y empresarios de los medios como justificación para tener una plantilla laboral de jóvenes periodistas sin prestaciones sociales ni condiciones dignas para el ejercicio de su labor. Tampoco hay un reconocimiento legal de la cláusula de conciencia lo que deja a las y los periodistas a merced de lo que desde la cúpula del poder mediático les impongan los directivos y dueños de los medios que deben informar. El Estado no ha logrado establecer en la ley la obligación que las empresas de comunicación deben tener para con la protección de sus empleados en misiones o tareas de alto riesgo profesional y con la capacitación constante de las y los comunicadores.

En el último año, la Relatoría para la libertad de expresión y la atención a defensoras y defensores de derechos humanos de la CDHDF ha podido conocer testimonios de periodistas y comunicadores que advierten ser desgastados moral y económicamente en procesos judiciales demasiado prolongados; experiencias de trabajadores de medios de comunicación dependientes del Estado que denuncian haber sido despedidos por exigir mejores condiciones laborales y garantías para el ejercicio seguro de su labor; acciones de discriminación por parte de autoridades delegacionales en contra de periodistas que trabajan para publicaciones de distribución regional, entre otras violaciones a los derechos humanos de periodistas y comunicadores.

Otro gran reto es ampliar la perspectiva desde la que se analiza la libertad de expresión en México y, en particular, en el Distrito Federal. Si bien, dadas las circunstancias de violencia e ingobernabilidad que se viven en el país, la prioridad debe ser la protección del ejercicio periodístico y la prevención de nuevos y peores ataques a la prensa, el Estado no puede ni debe dejar de lado su responsabilidad para garantizar la libertad de expresión de toda la ciudadanía. Esto incluye asignaturas pendientes en materia de Sociedad de la Información. Un tema que se ha discutido poco y con una visión limitada, pues se ha centrado en la accesibilidad de las y los ciudadanos a internet en forma gratuita, sin considerar el analfabetismo digital de la gran mayoría de las personas, lo cual es por sí mismo, un obstáculo para formar parte de esta nueva sociedad de la información y limita sus derechos a la libertad de expresión y a la información.

Acciones de la CDHDF para la defensa y promoción del derecho a la libertad de expresión

La creación de la Relatoría para la libertad de expresión y la atención a defensoras y defensores de derechos humanos de la CDHDF tiene su origen en un contexto nacional donde la práctica periodística comenzó a considerarse de alto riesgo: 2006 fue un año con un importante número de agresiones y asesinatos de periodistas. Ante tal panorama, un grupo de organizaciones de la sociedad civil impulsó la propuesta de crear una Relatoría especializada desde la cual se pudiera atender y dar seguimiento a la agenda de libertad de expresión y atención a defensoras y defensores de derechos humanos.

Los primeros pasos

El 30 de mayo de 2007 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, un acuerdo del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) que anunciaba la creación de ésta relatoría, cuyo objetivo sería sistematizar la información de lo que sucede en materia de libertad de expresión en la Ciudad de México y en el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos, así como crear procesos de capacitación y sensibilización para caminar en una ruta preventiva de violaciones y limitaciones al ejercicio de estos derechos.

Durante los dos primeros años, la Relatoría funcionó como un área auxiliar de la presidencia de la CDHDF que ha brindado asesoría para la atención de casos de violaciones a los derechos de defensoras y defensores de derechos humanos y aquellos relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión, particularmente centrada en la labor de las personas que trabajan en los medios de comunicación. En esta primera etapa de existencia de la Relatoría, a partir de su creación en 2007 y hasta diciembre de 2009, el trabajo estuvo centrado en generar espacios de interlocución, de redes de apoyo a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos, así como de incidencia en marcos jurídicos de protección a periodistas y capacitación a quienes ejercen este derecho o quienes defienden derechos humanos.

La Relatoría atendió y acompañó diversos casos de agresiones en contra de periodistas durante esta etapa, además de que tuvo una participación importante en la articulación de espacios de discusión junto con la Comisión de Protección a Periodistas de la Cámara de Diputados para impulsar la Ley de federalización de los delitos contra periodistas. La participación de la Relatoría fue también relevante para la configuración del DDHDF y del PDHDF.

Una nueva etapa

Tras la presente administración, a partir de septiembre de 2009, la CDHDF vivió un proceso de transformación interna con la intención de proporcionar una mejor atención a las víctimas de violaciones a los derechos humanos pero también de ofrecer un espacio para la promoción de los derechos humanos y para el fortalecimiento de capacidades en esta materia. El derecho a la libertad de expresión no fue la excepción y la Relatoría también pasó por un proceso de cambio y reestructuración en sus objetivos.

Hoy en día, la realidad de las comunicaciones, el incremento de los índices de violencia; los casos de impunidad en el país y el trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil nos imponen el reto de transformar la Relatoría a fin de que fortalezca sus acciones para la protección y promoción efectiva y real de los derechos tanto de defensoras y defensores de derechos humanos, como de todas las personas que ejercen la libertad de expresión. Con este propósito se diseñó un Plan Estratégico que busca: a) Considerar el

contexto social, político y jurídico en el que se busca ejercer de forma plena los derechos a la libertad de expresión y a defender derechos humanos, en y desde el Distrito Federal; *b*) Adecuarse al proceso de reingeniería institucional y; *c*) Establecer estrategias para el largo plazo.

Uno de los principales retos al interior de la Comisión es la construcción de protocolos específicos de atención a víctimas de violaciones a la libertad de expresión, es por ello que la Relatoría pasó a formar parte del Programa de Defensa de esta institución.¹⁶ No obstante su naturaleza implica una vinculación sistemática con todas las áreas y programas de la CDHDF.

Hacia el exterior, uno de los retos más importante ha sido la articulación plural con diversos grupos de personas que promueven el derecho a la libertad de expresión y defienden derechos humanos para avanzar en forma horizontal en un trabajo colectivo de construcción de capacidades que permitan tanto a periodistas como a defensores y defensoras seguir protocolos para evaluar los riesgos de sus labores cotidianas y tomar acciones concretas para su protección.

El prestigio de la CDHDF a nivel nacional e internacional es una enorme oportunidad que debe ser aprovechada por la Relatoría para consolidar un modelo eficiente que atienda las necesidades de defensa y promoción de la libertad de expresión frente a un escenario en el que algunas instancias y mecanismos relacionados con estos temas no gozan de credibilidad o eficacia; mientras que el entorno de alta violencia en contra de periodistas y profesionales de la comunicación ha provocado un creciente interés de parte de organismos intergubernamentales, internacionales y cooperantes para establecer acciones que reduzcan las causas y los índices de violencia. Los objetivos del trabajo de esta Relatoría son:

1. Contribuir al fortalecimiento de una cultura de la denuncia ante violaciones a los derechos humanos y al uso de mecanismos e instrumentos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de carácter local, nacional e internacional para garantizar los derechos humanos entre personas, organizaciones y grupos que habitan y transitan en la ciudad de México.
2. Promover la ampliación de espacios y mecanismos dentro de las políticas públicas para el ejercicio de la libertad de expresión y el reconocimiento al derecho de defender derechos humanos para las personas que habitan y transitan en la ciudad de México.
3. Fortalecer las capacidades de personas que ejercen la libertad de expresión y de quienes defienden derechos humanos, en o desde la ciudad de México, de actuar con conocimientos, herramientas, articulación, el reconocimiento jurídico y la visibilidad social y política que garanticen su seguridad humana y su involucramiento como constructores de nuevas institucionalidades para los derechos humanos.
4. Coadyuvar al seguimiento, evaluación y fortalecimiento del PDHDF en los ámbitos de libertad de expresión y de defensoras y defensores de derechos humanos.
5. Desarrollar sistemas de información, documentación, monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas, marcos jurídicos y prácticas sociales ejercidos en la libertad de expresión y el derecho a defender derechos.

Defensa

Como resultado del proceso de reingeniería de esta Comisión, a partir de 2010 la Relatoría forma parte del Programa de Defensa por lo que ha tenido un acercamiento mayor con las víctimas y con las visitadurías a fin de ser un área de vinculación para favorecer el uso de las herramientas jurisdiccionales que la ley permite

¹⁶ La CDHDF cuenta con cuatro programas en los que basa su estrategia para la protección de los derechos humanos: el programa de Defensa, el programa de Promoción y Capacitación, el programa de Fortalecimiento Institucional y el programa de Conducción. Anteriormente la Relatoría formaba parte de este último.

para casos donde la CDHDF tiene competencia de defensa. El Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos desempeña una parte medular del trabajo que realiza la CDHDF con el objetivo de modificar los mecanismos habituales de atención a las denuncias ciudadanas y colocar en el centro de sus acciones a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Así, el Programa de Defensa ha instituido un conjunto de prácticas y procedimientos en su estructura para constituirse en una instancia que logre, con base en sus atribuciones y en caso de que proceda la queja, que el Estado ejecute todas las medidas necesarias para sancionar a las y los responsables de la violación, que se realice una reparación integral del daño a las víctimas y que haya constancia del hecho violatorio para evitar la repetición del mismo. Las áreas que conforman el Programa de Defensa son seis: la Dirección General de Quejas y Orientación (DGQYO), las cuatro visitadurías generales, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES) y la Relatoría para la libertad de expresión y la atención a defensoras y defensores de derechos humanos. Los siguientes cuadros brindan una mirada rápida a las acciones que en esta materia ha realizado la CDHDF:

QUEJAS

El siguiente cuadro refiere las quejas presuntamente violatorias donde en la narración de los hechos que las motivaron se refieren agravios a personas dedicadas a labores periodísticas y de comunicación, correspondientes al periodo 2006 – junio 2010.¹⁷

Cuadro 2 Quejas presuntamente violatorias

Año	Quejas presuntamente violatorias
2006	10
2007	5
2008	4
2009	7
2010 (enero-junio)	4
Total	30

Nota: Las quejas adicionalmente pueden mencionar afectaciones a personas no relacionadas con la temática que se informa.

Fuente: CDHDF. Subdirección de Información - DGQYO.

Cuadro 3 Autoridades señaladas como probables responsables

Autoridad	Menciones*
Secretaría de Seguridad Pública	15
Procuraduría General de Justicia	10
Secretaría de Gobierno	2
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	1
Delegación Álvaro Obregón	1
Delegación Azcapotzalco	1

¹⁷ Las quejas presuntamente violatorias a derechos humanos registradas de enero de 2006 a diciembre de 2008, se calificaron de acuerdo con el *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, vigente en el periodo. Las quejas presuntamente violatorias a derechos humanos registradas de enero de 2009 a junio de 2010, se calificaron de acuerdo con el *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, actualmente vigente. Los expedientes de queja se reportan de acuerdo con el avance que presenta la investigación al momento de realizar la consulta, por lo que es importante considerar que la situación de los expedientes puede modificarse diariamente de acuerdo con el trámite de investigación e integración.

Cuadro 3 Autoridades señaladas como probables responsables (continuación)

Autoridad	Menciones*
Delegación Benito Juárez	1
Delegación Miguel Hidalgo	1
Delegación Tlalpan	1
Delegación Xochimilco	1
Jefatura de Gobierno	1
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	1
Tribunal Superior de Justicia	1
Total	37

*En una queja puede señalarse a una o más autoridades como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos.

Fuente: CDHDF. Subdirección de Información - DGQYO.

Cuadro 4 Derechos humanos vulnerados y tipos de violación¹⁸

Derechos humanos vulnerados y tipos de violación acorde con el Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la CDHDF, vigente en el periodo 2006-2008

Derecho humano vulnerado	Tipo de violación	Menciones*
Derecho a la libertad de pensamiento y expresión	Ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias para difundir y buscar información	5
	Ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias en la libertad de expresión y pensamiento	4
Total Derecho a la libertad de pensamiento y expresión		9
Derecho a la integridad personal	Uso desproporcionado o indebido de la fuerza	8
Total Derecho a la integridad personal		8
Derecho a la seguridad jurídica	Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable al caso	4
Total Derecho a la seguridad jurídica		4
Derecho a la información	Negativa, obstaculización o injerencias arbitrarias para buscar o difundir información	3
Total Derecho a la información		3
Derecho a la libertad y seguridad personales	Detención arbitraria Dilación para la presentación ante el juez	1
Total Derecho a la libertad y seguridad personales		2
Derecho de circulación y residencia	Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	2
Total Derecho de circulación y residencia		2
Derechos de la víctima o la persona ofendida	Negativa u obstaculización de asesoría	1
	Negativa u obstaculización para la recepción de pruebas	1
Total Derechos de la víctima o la persona ofendida		2
Derecho a la honra y la dignidad	Injerencias arbitrarias o ataques a la dignidad y la honra	1
Total Derecho a la honra y la dignidad		1
Derecho al debido proceso, garantías judiciales	Violación u obstaculización de las garantías judiciales	1
Total Derecho al debido proceso, garantías judiciales		1
Total general		32

¹⁸ Los datos para este apartado se presentan en dos cuadros: uno que comprende de 2006 a 2008, y otro de 2009 a junio de 2010. Esto en atención a las modificaciones realizadas al *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la CDHDF*, que comenzó a operar con nuevos contenidos a partir de enero de 2009; lo que imposibilita establecer un comparativo entre periodos.

Cuadro 4 Derechos humanos vulnerados y tipos de violación (continuación)

Derechos humanos vulnerados y tipos de violación acorde con el Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la CDHDF, vigente de 2009 a la fecha

Derecho humano vulnerado	Tipo de violación	Menciones*
Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión	Ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias para difundir y buscar información	5
	Ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias en la libertad de expresión y de pensamiento	4
	Injerencias arbitrarias para quebrantar la libertad de manifestación pública	1
Total Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión		10
Derecho a la seguridad jurídica	Falta o deficiencia en la fundamentación o motivación	2
	Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable	1
Total Derecho a la seguridad jurídica		3
Derechos de la víctima o persona ofendida	Negativa de investigar diligentemente	2
Total Derechos de la víctima o persona ofendida		2
Derecho a la integridad personal	Uso desproporcionado o indebido de la fuerza	1
Total Derecho a la integridad personal		1
Total general		16

*En una queja pueden calificarse la afectación de uno o más derechos humanos.

Fuente: CDHDF. Subdirección de Información - DGQYO.

SERVICIOS DE ORIENTACIÓN

Cuando la CDHDF no tiene competencia en los casos presentados en la narración de los hechos, el protocolo de atención nos indica que debemos prestar servicios de orientación a las presuntas víctimas de violaciones a derechos humanos. Estos servicios consisten en canalizar los casos a las instancias competentes para atenderlos.

Atendiendo al mandato que la CDHDF tiene como instancia facultada para la difusión, promoción y visibilización de los derechos humanos en México, la Relatoría para la libertad de expresión y atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos se ha pronunciado y trabajado en forma solidaria, complementaria y/o primaria, ante casos de violaciones al derecho a la libertad de expresión. Se tiene claro que cuando se tratan de agresiones graves dirigidas a las y los periodistas, es necesario proporcionar apoyo en el contexto de su labor, sin importar si dichos actos antijurídicos ocurrieron o no dentro la jurisdicción del Distrito Federal. Durante el presente año, la Relatoría proporcionó directamente orientación jurídica amplia a nueve presuntas víctimas de agresiones y amenazas, cuyos casos no eran competencia de esta institución (Casos de Guerrero, Morelos, Tamaulipas, Estado de México, Zacatecas, Chiapas y Puebla). Adicionalmente, la Dirección General de Quejas y Orientación ha proporcionado los siguientes servicios de orientación relacionados con el derecho a la libertad de expresión:

Cuadro 5 Servicios brindados

Tipo de servicio	Servicios
Orientación verbal	19
Remisiones	14
Respuestas a peticiones vía electrónica	5
Respuestas a peticiones por escrito	3
Orientación con oficio	2
Total	43

Fuente: CDHDF. Subdirección de Información - DGQYO.

Cuadro 6 Organismos públicos de protección y defensa de DDHH a los cuales se dirigieron las remisiones

OPDH	Remisiones
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	8
Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca	2
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango	1
Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	1
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora	1
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	1
Total	14

Fuente: CDHDF. Subdirección de Información - DGQYO.

Cuadro 7 Instancias a las cuales se canalizó mediante las orientaciones con oficio

Autoridad	Canalizaciones
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	1
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	1
Total	2

Fuente: CDHDF. Subdirección de Información - DGQYO.

Promoción

Atendiendo al mandato que la CDHDF tiene como instancia facultada para la difusión, promoción y visibilización de los derechos humanos en México, este organismo público se ha pronunciado en forma solidaria ante casos de violaciones al derecho a la libertad de expresión, sobre todo cuando se tratan de agresiones graves como homicidios o desapariciones de periodistas, sin importar si éstas ocurrieron o no en la demarcación del Distrito Federal.

Asimismo, la Relatoría para la libertad de expresión y la atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos hace diariamente un esfuerzo de recopilación y visibilización de información publicada en los diversos medios de comunicación o emitida directamente por organizaciones de la sociedad civil utilizando para ello como principal herramienta las redes sociales, lo cual ha sido un elemento clave para la consolidación de redes de profesionales.

El principal objetivo de este trabajo de promoción es posicionar en la opinión pública la agenda de libertad de expresión y defensores y defensoras de derechos humanos; un más, es visibilizar el contexto de violencia que viven las y los periodistas y dejar claro que las violaciones a los derechos humanos cometidas en su contra son heridas que impactan directamente contra la consolidación de la democracia mexicana.

Esta labor de denuncia, visibilización y acompañamiento político va en aras del cumplimiento de la línea 122 del PDHDF, de la cual la CDHDF es corresponsable. Así, durante el primer semestre de 2010 la Relatoría se ha posicionado mediáticamente lo cual ha generado una relación más cercana y de confianza tanto con periodistas y defensores(as) de derechos humanos, como con diversos actores políticos y sociales implicados en la agenda pendiente de libertad de expresión. Además, por vez primera las redes sociales han servido para promover el derecho a la libertad de expresión y generar debates virtuales amplios que enriquecen el trabajo de esta Relatoría pero, sobre todo, permiten tender un puente fundamental con las personas que ejercen el periodismo dentro y fuera de la capital mexicana.

Por otro lado, ante la necesidad de escuchar y conocer de la fuente directa la problemática que enfrentan las personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión y de establecer vínculos y canales de comunicación entre diversas organizaciones de la sociedad civil, representantes gremiales de las y los periodistas, víctimas de violaciones al derecho a la libertad de expresión y actores políticos involucrados se han organizado

encuentros y foros donde las personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión tengan la oportunidad de compartir, debatir, lograr acuerdos y establecer compromisos.

La CDHDF ha logrado, a través de la Relatoría para la libertad de expresión y la atención a defensoras y defensores establecer relaciones de confianza con diversos sectores del gremio periodístico, se ha esforzado por escuchar toda la diversidad de voces y preocupaciones que los distintos grupos han manifestado y se ha fortalecido como espacio de confianza y vinculación para la generación de un diálogo continuo necesario para el diseño e implementación de políticas públicas y programas de prevención ante el clima de violencia que sufren las y los periodistas en el resto del país.

Los foros, mesas de debate y otros espacios de discusión han servido para generar un diálogo plural en el que han participado más de 300 periodistas, profesionales de la comunicación, estudiantes y académicos especializados en el derecho a la libertad de expresión. Estos foros son:

1. Encuentro “Ni un periodista menos” (organizado con la Red de Periodistas de a pie, A. C.)
2. Mesa de debate “Por la cultura de la libertad de expresión” (organizado con la Fundación para la libertad de expresión -Fundalex-)
3. Foro “Libertad de expresión desde la ciudad de México” (organizado con la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal y la ALDF)
4. Foro “Libertad de expresión y política pública en la ciudad de México” (organizado con el GDF y la ALDF. Se contó con la participación de 10 representantes de la sociedad civil y el gremio periodístico y se analizaron los compromisos del PDHDF)
5. Foro “Cobertura de la Violencia en México, desde la mirada de los corresponsales extranjeros” (organizado con la Red de Periodistas de a pie, A. C.)
6. Festival “Apantallad@s: Niñ@s y 1/2s de comunicación” (organizado con Comunicación Comunitaria, A. C., y la Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal)
7. Presentación del libro *Mordazas invisibles* y del Informe sobre diversidad y pluralismo en América Latina, 2009 (publicaciones de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias)

Fortalecimiento de capacidades

Es inminente la necesidad que existe en el gremio periodístico de encontrar instituciones que apoyen, generen o acompañen actividades de capacitación, tanto en materia de protección, seguridad informática y evaluación de riesgos, como en materia de acceso a la información pública, ética y profesionalización del ejercicio periodístico con enfoque de derechos humanos. Atendiendo a las peticiones de quienes están convencidos de que hacer un periodismo ético, profesional y respetuoso de los derechos humanos son el primer paso para prevenir agresiones y violaciones a su derecho a la libertad de expresión, la CDHDF ha realizado talleres, cursos y actividades con periodistas y con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

Durante mucho tiempo, la CDHDF ha mantenido relación con organizaciones de la sociedad civil que defienden el derecho a la libertad de expresión, sin embargo, era importante establecer una interacción directa con periodistas preocupados por la profesionalización, la capacitación y la seguridad de quienes diariamente salen en busca de la información.¹⁹ Algunas de estas actividades son:

¹⁹ Las actividades de capacitación que se apoyan o son convocadas desde la CDHDF forman parte de las acciones que dan cumplimiento a la línea de acción 107 del PDHDF.

1. Taller de seguridad y protección para defensoras y defensores de derechos humanos (mismo que ya se está adaptando para ser impartido en los próximos meses a periodistas)
2. Diplomado de Derechos Humanos para Periodistas y Profesionales de la Comunicación
3. Taller de investigación periodística y acceso a la información pública
4. Taller de acercamiento al PDHDF y al contenido del capítulo 8 del mismo (impartido a los periodistas agremiados en el Sindicato de Trabajadores del periódico *La Jornada*)
5. Taller de seguridad cibernética para periodistas

Gestión y respaldo político

La CDHDF, por medio de la Relatoría, ha sostenido reuniones con diversos actores políticos, participa en discusiones intersecretariales y multisectoriales para aportar su experiencia en el diseño conjunto de proyectos, tales como la mesa interinstitucional de libertad de expresión en el Distrito Federal. Además, ha acompañado y aportado asesoría jurídica en el diseño de protocolos de atención para la investigación de agresiones contra periodistas en la ciudad de México, entre otras acciones encaminadas a dar seguimiento al cumplimiento de las líneas de acción planteadas en el PDHDF en materia de libertad de expresión.

Esta institución está consciente de que existe una necesidad de establecer estrategias conjuntas de implementación de las líneas de acción del PDHDF para atender la agenda política en materia de libertad de expresión y considera fundamental que su participación sea regida por el principio pro víctima. Así, además de ser un puente y muchas veces una instancia que lleva la voz de las víctimas a las autoridades, la Relatoría ha trabajado por ser un enlace para que víctimas y autoridades discutan las preocupaciones y compromisos frente a la agenda de libertad de expresión en la ciudad de México.

Así, la Relatoría ha sostenido desde su creación, reuniones con la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, con la Secretaría de Gobernación (ámbito federal), con la representación en México de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la ALDF, con el TSJDF, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de la libertad de expresión en el ámbito local, nacional e internacional.

Propuestas de recomendaciones para garantizar el derecho a la libertad de expresión en la ciudad de México

Es de reconocer el esfuerzo sin precedentes en el país, que los diversos poderes y actores sociales en el Distrito Federal han realizado en la construcción del Programa de Derechos Humanos local y la relevancia de que como parte de una política pública integral se incluya un Capítulo para garantizar la Libertad de Expresión. También es necesario reconocer los diversos esfuerzos que los diversos actores están realizando para la implementación de los compromisos adquiridos, así como los que pueden contribuir a generar mecanismos de protección para periodistas más allá de quienes ejercen esta labor en la capital del país, como se expresa en la iniciativa para la Casa del Periodista.

Desde este reconocimiento es importante que las diversas autoridades de la ciudad de México avancen de forma sostenida en acciones en al menos cuatro aspectos básicos:

Políticas públicas

La implementación de una política pública integral que tenga como base el cumplimiento de las 64 líneas de acción del PDHDF en materia de libertad de expresión, consolidando el mecanismo de seguimiento y evaluación establecido en el mismo. La situación de crisis por la que atraviesa el ejercicio de la libertad de expresión en el país debe orientar a que las autoridades del Distrito Federal desarrollen estas políticas desde las siguientes acciones estratégicas articuladas:

- a) Las que contribuyan a que, desde la capital del país, se coadyuve a garantizar mecanismos de seguridad para la vida y la integridad de las personas amenazadas por el ejercicio de la libertad de expresión, aún cuando las amenazas ocurran en otras entidades. En este sentido se debe alentar a concretar los trabajos que ya se realizan en esta materia.
- b) Las que, desde el compromiso adquirido en la línea 8.1 del PDHDF respeten, protejan, promuevan y garanticen el derecho a la libertad de expresión de manera integral. Es necesario que para tal efecto se consideren:
 - Las acciones afirmativas para el ejercicio de este derecho por parte de poblaciones altamente discriminadas que habitan y transitan el Distrito Federal, como son: niñas, niños, adolescentes, jóvenes, indígenas, migrantes, mujeres, población LGTBTTI, entre otras.
 - El reconocimiento a la labor periodística como profesión y, desde el marco de sus competencias, el establecimiento y promoción de las garantías laborales para su ejercicio.
- c) La asignación transparente y equitativa de la publicidad oficial, así como el mejor uso de su capacidad y competencias para comprometer a las empresas de comunicación en la adopción de políticas laborales, códigos de ética y medidas de seguridad para el ejercicio del periodismo, que ayuden a que sean parte activa de una ciudad promotora de la Libertad de Expresión.
- d) Realizar informes periódicos sobre los avances en planes y programas en materia de libertad de expresión, basados en indicadores con sistemas de información confiables.
- e) La búsqueda de la articulación de esta política con gobiernos de otras entidades, así como el federal.

Procuración y administración de justicia

Son significativos los esfuerzos que ya se han emprendido en esta materia, no obstante, es necesario que los mismos puedan articularse en torno a dos ámbitos fundamentales:

- a) Una adecuada procuración de justicia y el combate a la impunidad a partir de acciones como:
 - Diseño de programas de protección específicos, protocolos de investigación y atención a víctimas de violaciones a la libertad de expresión;
 - perfeccionar los protocolos de investigación ministerial especializada en materia de agresiones contra quienes ejercen la libertad de expresión a partir de la retroalimentación de víctimas y sus defensores o defensoras;
 - establecer mecanismos de evaluación de las medidas cautelares a fin de hacerlas más eficientes, así como los recursos necesarios para su correcta implementación;
 - Establecer programas de reclutamiento, selección formación sistemática y evaluación del personal destinado a la procuración de justicia para casos de agresiones en contra de periodistas y quienes ejercen la libertad de expresión.
- b) Una mejor administración de justicia que, entre sus componentes implique:
 - Programas sistemáticos de capacitación efectiva para jueces, magistrados y personal de tribunales sobre los criterios nacionales e internacionales que debe cumplir el Estado mexicano al administrar justicia en torno a casos donde el derecho a la libertad de expresión pueda ser vulnerado o restringido;
 - diseño e instrumentación de protocolos judiciales que ayuden el poder judicial atienda las recomendaciones internacionales en materia de administración de justicia, así como el estímulo de estudios sobre libertad de expresión y administración de justicia desde un enfoque de derechos humanos.

Agenda Legislativa

En materia legislativa se han dado avances dignos de ser reconocidos, sin embargo es necesario que sean discutidas nuevas reformas e iniciativas encaminadas a la armonización de los marcos legales vigentes en el Distrito Federal con estándares internacionales y derecho comparado en materia de libertad de expresión. Concretamente se hace el llamado para que:

- a) Se impulse una iniciativa que obligue a las autoridades a transparentar la asignación de publicidad oficial del gobierno capitalino a fin de que ésta sea asignada en función de criterios equitativos, imparciales y con un principio de no discriminación.
- b) Se armonice la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Distrito Federal de conformidad con los estándares internacionales y derecho comparado en materia de libertad de expresión. Particularmente se modifique el artículo 4° de esta ley para adicionar una fracción relativa a la protección de la reserva de fuentes de las y los periodistas frente a entes privados.
- c) Se modifique el Código Penal del Distrito Federal a fin de que se establezca un solo tipo para las agresiones cometidas en contra de la libertad periodística. Asimismo, es clave que se incluya la definición de actividad periodística de conformidad con lo establecido en la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Distrito Federal.

Participación ciudadana

Es digno de reconocer el avance en la instalación y operación de la mesa multisectorial para la Libertad de Expresión, que ha ocurrido en el marco de la implementación del PDHDF, junto con ello es necesario recomendar que se evalúe el tipo de espacios necesarios para atender las necesidades relacionadas con los aspectos de carácter técnico para el seguimiento y evaluación de las líneas de acción, así como su actualización y, por otro lado, de coordinación política necesarios para la generación de sinergias intersectoriales. La participación ciudadana debe de promoverse como parte de una política amplia que considere tres ámbitos básicos:

- a) Los espacios y mecanismos para que grupos de población específica, sobre todo aquella que enfrenta mayor discriminación tengan acceso a los medios de comunicación tanto formales como alternativos, a fin de que sus opiniones puedan ser conocidas y tomadas en cuenta.
- b) El fortalecimiento de mecanismos ciudadanos para el monitoreo y evaluación de la calidad de los contenidos de los medios de comunicación y de las políticas en la materia.
- c) La consolidación de espacios y mecanismos que permitan la participación real de las personas que habitan y transitan en la ciudad de México en la toma de decisiones de manera efectiva. En ello debe darse alta prioridad a las organizaciones de la sociedad civil que promueven y defienden la libertad de expresión y, sobre todo, a aquellas conformadas por periodistas y profesionales de la comunicación, de forma tal que sus voces siempre sean escuchadas en todas las decisiones que les afectan.