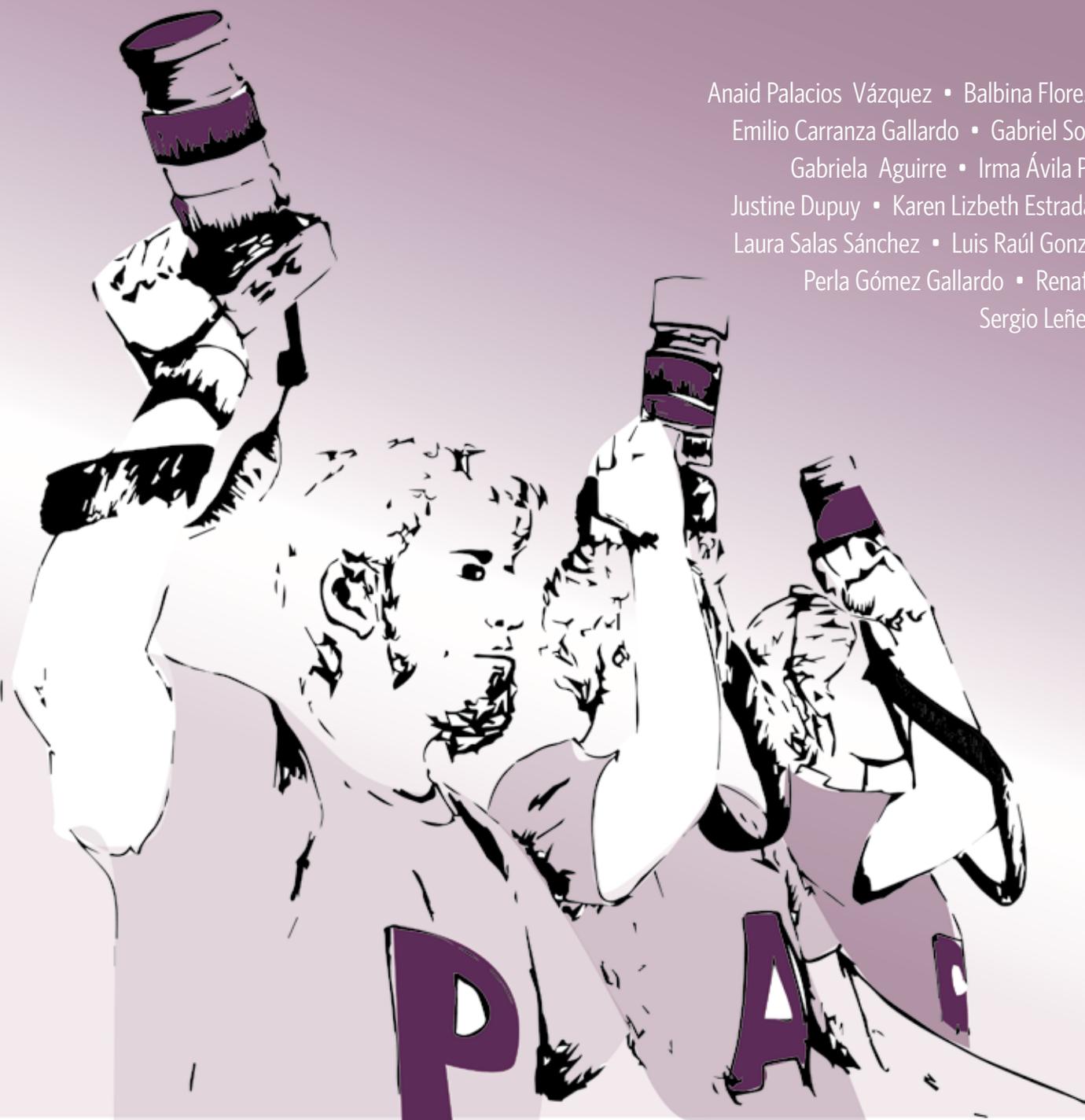


LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL



Anaid Palacios Vázquez • Balbina Flores Martínez
Emilio Carranza Gallardo • Gabriel Soto Climent
Gabriela Aguirre • Irma Ávila Pietrasanta
Justine Dupuy • Karen Lizbeth Estrada Alvarado
Laura Salas Sánchez • Luis Raúl González Pérez
Perla Gómez Gallardo • Renata Terrazas
Sergio Leñero Reveles



COORDINADORES DE CONTENIDO: Laura Salas Sánchez, Gabriel Soto Climent y Vladimir Alexei Chorny Elizalde.

EDITOR RESPONSABLE: Francisco Javier Conde González.

CUIDADO DE LA EDICIÓN: Karen Trejo Flores y Haidé Méndez Barbosa.

DISEÑO DE PORTADA: Gladys López Rojas.

FORMACIÓN Y DISEÑO: Ana Lilia González Chávez y Gabriela Anaya Almaguer.

CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Karina Rosalía Flores Hernández y Haidé Méndez Barbosa.



Primera edición, 2015

D. R. © 2015, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,

del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: En trámite.

El contenido de esta obra no refleja necesariamente las ideas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en esta edición, sino que es responsabilidad de sus autores.

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Contenido

Prólogo	5
<i>Luis Raúl González Pérez</i>	
Presentación	11
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	
Introducción	13

PRIMERA PARTE

Pensar la libertad de expresión y de prensa desde el derecho. Apuntes del derecho para los derechos

Responsabilidad estatal del Gobierno del Distrito Federal frente al desplazamiento forzado interno de periodistas por violencia política y social	18
<i>Laura Salas Sánchez</i>	
Responsabilidad civil, libertad de expresión y derecho de réplica	28
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	
Marco obligacional y ataques sistemáticos al periodismo.	37
<i>Gabriel Soto Climent</i>	
El sistema penal acusatorio y el periodismo en México	53
<i>Sergio Leñero Reveles y Emilio Carranza Gallardo</i>	

El país en contexto: las agresiones contra la libertad de expresión y el caso paradigmático de las agresiones a mujeres	69
<i>Karen Lizbeth Estrada Alvarado y Anaid Palacios Vázquez</i>	

Secreto profesional de las y los periodistas y reserva de información.	91
<i>Laura Salas Sánchez y Karen Lizbeth Estrada Alvarado</i>	

Derechos laborales de las y los periodistas	102
<i>Karen Lizbeth Estrada Alvarado</i>	

SEGUNDA PARTE
**El derecho a la información, los medios de comunicación
y la afectación de periodistas, niñas y niños frente
a la situación del país**

El acceso a la información en el Distrito Federal.	119
<i>Renata Terrazas y Gabriela Aguirre</i>	

El uso de la publicidad oficial en el Distrito Federal.	137
<i>Justine Dupuy</i>	

Pluralidad y medios de comunicación electrónicos: medios públicos, privados y comunitarios	154
<i>Laura Salas Sánchez y Karen Lizbeth Estrada Alvarado</i>	

El enfoque psicosocial: salud emocional de las y los periodistas.	170
<i>Balbina Flores Martínez</i>	

El estado de las libertades de expresión e información de las niñas y los niños en el Distrito Federal	177
<i>Irma Ávila Pietrasanta</i>	

Bibliografía	195
------------------------	-----

Prólogo

El libro *Las libertades de expresión y de información en el Distrito Federal*, editado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), se integra por una compilación de 12 artículos elaborados por especialistas y miembros de organizaciones de la sociedad civil y la academia en los que se analizan diversos aspectos relacionados con los derechos que dan sentido a un Estado democrático: la libertad de expresión y el derecho a la información.

El libro está estructurado en dos apartados. En el primero se abordan temas vinculados con la libertad de expresión y el segundo contiene tópicos referidos al derecho a la información.

Un aspecto que se atiende ampliamente en la primera parte es el relativo a las agresiones que sufren las y los periodistas y los medios de comunicación, quienes ante esos hechos se ven impedidos para ejercer su derecho a expresarse e informar a la sociedad.

Al hacer un recuento del número de agravios en contra de periodistas y medios de comunicación que han documentado en años recientes diversas organizaciones nacionales e internacionales, se observa que en nuestro país se han ido incrementado las agresiones cometidas en contra de periodistas (amenazas, homicidios, desapariciones) y medios de comunicación (atentados a sus instalaciones) para disuadirlos de llevar a cabo sus investigaciones y dar a conocer los casos de abuso y corrupción que incomodan a servidoras y servidores públicos. Esta circunstancia ha derivado en autocensura, desplazamiento y exilio forzado de periodistas, lo que ha generado espacios de silencio en el país y vulnerado los principios fundamentales de una sociedad abierta, plural y democrática.

Además de las autoridades, los poderes fácticos, en particular los relacionados con el crimen organizado, se han convertido en los nuevos censores ante las investigaciones que realizan las y los periodistas sobre delincuencia organizada y narcotráfico principalmente. No obstante, la mayoría de las violaciones a la libertad de expresión provienen de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

El incremento de las agresiones ha venido aparejado con el alto grado de impunidad. Ante ello, se insiste en la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar todo acto que afecte la libertad de expresión, sin importar si proviene de autoridades o particulares, para no incurrir en responsabilidad, incluso internacional, por acción u omisión.

Diversos instrumentos jurídicos internacionales establecen la obligación de los Estados de llevar a cabo una investigación efectiva y completa en torno a los homicidios y demás hechos violentos contra periodistas, y sancionar a quienes sean responsables. El incumplimiento de esta obligación por parte del Estado resulta especialmente grave por la impunidad que se genera, circunstancia que propicia la repetición crónica de agresiones, lo cual las convierte en un medio indirecto para afectar la libertad de expresión por el efecto inhibitorio que acarrea en las y los demás comunicadores.

Con relación a las agresiones de que son objeto las y los periodistas se hace hincapié en un indicador que resulta preocupante. En un inicio aquellos que eran agredidos principalmente sólo eran hombres; sin embargo, en los últimos años esta situación ha cambiado radicalmente porque las mujeres periodistas han pasado a ser blanco de amenazas y agresiones de manera creciente a partir de 2010.

La razón de por qué son agredidas cada vez más mujeres periodistas se debe a que ellas han ido aumentando su presencia en la cobertura de las fuentes *duras*. Los directores y editores de medios observaron que éstas, quienes tradicionalmente habían cubierto temas sociales como pobreza, problemas familiares, cultura, etc., estaban mejor calificadas para entender y hacer crónicas sobre las víctimas en asuntos relacionados con política y crimen organizado.

Las agresiones a periodistas de cualquier sexo les afectan a ellos en lo individual, pero también son una ofensa a la sociedad en su conjunto, ya que atentan contra el derecho de la comunidad a estar informada al impedir tomar las decisiones más adecuadas.

Entre otras consecuencias que han tenido las agresiones a periodistas se encuentra su desplazamiento forzado, derivado de las amenazas y violencia que sufren por el ejercicio de su labor informativa en sus respectivas regiones y localidades. Este tema también se expone en uno de los artículos, donde se identifican las consecuencias que traen los desplazamientos para la labor de las y los periodistas en lo profesional y lo personal.

Asimismo, se aborda el derecho de réplica que tiene toda persona ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación a través de una información inexacta o falsa a que sea difundida gratuitamente una declaración o rectificación por su parte, en términos equitativos y de forma análoga a la de la información que se rectifica.

En este sentido, el derecho de réplica permite a toda persona que considere que un comentario difundido en cualquier medio de comunicación le resulta perjudicial, o de quien se haya hecho referencia en información inexacta de una noticia, proteger su reputación y su integridad moral, al requerir a ese medio que inserte la rectificación pertinente en sus ediciones o programas. En consecuencia, el derecho de réplica no sólo tiene por objeto la protección de los derechos de la personalidad, sino que también puede ser ejercido cuando la información falte a la verdad, aun en los supuestos en que tales derechos no hayan sido afectados.

El ejercicio del derecho de réplica no exime en ningún caso de otras responsabilidades legales al autor de las informaciones inexactas o agraviantes o a la o el responsable del medio de comunicación a través del cual aquellas informaciones se han emitido. Efectivamente, como se reconoce en los ordenamientos que contemplan la rectificación, en caso de informaciones inexactas o agraviantes, el ejercicio del derecho de réplica no es incompatible con el ejercicio de las acciones penales, civiles o de cualquier otra naturaleza a las que, como consecuencia de los hechos difundidos, pudiera tener derecho la persona perjudicada; sin embargo, se señala que esta vía paralela se debe privilegiar ante todo para evitar acudir a otras instancias que resultan totalmente contrarias e intimidatorias del ejercicio de la libertad de expresión.

Por lo anterior, resulta necesario reglamentar a la mayor brevedad el derecho de rectificación contenido en el artículo 6º de la Constitución mexicana a partir de la reforma del 11 de junio de 2013.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que antes de emplear cualquier otro tipo de sanción, en primer lugar se ha de acudir al derecho de rectificación o respuesta. Sólo en caso de que ello sea insuficiente para reparar el daño que se ha causado podrá apelarse a la imposición de responsabilidades jurídicas más costosas para quien hizo uso abusivo de su derecho a la libertad de expresión y con ello generó un daño cierto y grave sobre los derechos de otras personas o bienes jurídicos especialmente tutelados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). De igual manera, la CIDH señala que las responsabilidades jurídicas personales ulteriores a las que se puede acudir cuando el derecho de rectificación o respuesta haya sido insuficiente para reparar un daño a derechos ajenos son en principio los mecanismos de la responsabilidad civil.

En el mismo sentido que la CIDH, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no estima contraria a la CADH una medida civil a propósito de la expresión de informaciones u opiniones que afecten la vida privada o intimidad personal, acotando que esta clase de medidas civiles que generan responsabilidades ulteriores por expresiones lesivas de la honra y dignidad de las personas deben

ser aplicadas de manera restringida, “ponderando la conducta desplegada por el emisor de aquéllas, las características del daño alegadamente causado y otros datos que pongan de manifiesto las necesidades de recurrir a la vía civil”.

Con relación a la responsabilidad civil en materia de libertad de expresión, se destaca el avance que se dio en la ciudad de México con la expedición de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal. Al respecto, se debe reconocer el importante desarrollo interpretativo que sobre este ordenamiento ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otro tema importante que se aborda en la presente obra es el del secreto profesional de las y los periodistas como uno de los problemas que enfrentan en el ejercicio de su libertad de expresión. Se dice que el periodista recibe la información para publicarla, no para mantenerla oculta; lo que sí se puede ocultar es la propia fuente, y este silencio se hace necesario en muchas ocasiones para facilitar noticias de interés colectivo, es decir que en el secreto profesional de las y los informadores se protege la propia libertad de expresión en su sentido amplio. Éste es el principal interés protegido y ello se hace desde el momento en que se le permite guardar silencio sobre las fuentes de su información, lo cual lo convierte en una herramienta jurídica que protege el ejercicio de ese derecho.

El fundamento del secreto profesional de las y los periodistas reside, en primera instancia, en el interés colectivo y la dimensión objetiva de su contenido, que facilita un ejercicio más integral del derecho a comunicar información en una sociedad democrática, la cual resulta en su conjunto como la destinataria natural del derecho a recibir información, por grave y preocupante que ésta sea para las altas instituciones del Estado o las corporaciones privadas.

A su vez, el secreto profesional encuentra otro de sus pilares en el interés subjetivo de la o el periodista por no revelar la identidad del sujeto productor de la noticia para preservar su integridad profesional en ésta y en futuras ocasiones. El bien jurídico protegido consiste en preservar la discreción sobre la identidad de la fuente para asegurar el derecho a comunicar la información en su mayor integridad cuando ésta sea de interés público. Por lo tanto, el secreto profesional de las y los informadores protege en primer lugar la libertad de expresión y posteriormente, como necesaria consecuencia, la reserva de sus fuentes.

Respecto de la normatividad aplicable se destaca la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, gracias a la cual se protege la identidad de sus fuentes así como las notas, documentos profesionales o soportes que pudieran dar indicios de la identidad de las y los informantes. Todos los documentos que se consideren de este tipo no podrán bajo ninguna circunstancia ser asegurados ni intervenidos policial o judicialmente (artículo 7°).

Un aspecto importante pero que ha sido poco tratado es el relativo a los derechos laborales de las y los periodistas y a la implementación de políticas públicas en materia seguridad social en beneficio de las y los comunicadores con el propósito de coadyuvar a mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias de manera integral. Por lo anterior, se considera necesario normar las medidas y acciones que contribuyan a ello.

Al respecto es pertinente crear mejores condiciones de bienestar y protección para aquellas personas que por su actividad como periodistas requieren de apoyos, fijándose entre los objetivos: ejecutar programas de vivienda; realizar actividades sociales, culturales y de recreación; crear medidas de protección y apoyo jurídico; coadyuvar con el gremio periodístico con el fin de que las empresas cumplan con el otorgamiento de los beneficios que establece la Ley Federal del Trabajo; elaborar y ejecutar programas de apoyo a la capacitación y mejoramiento técnico profesional; y diseñar y ejecutar programas de becas y estímulos a la educación.

La libertad de expresión no debe restringirse a la condición de ciudadanos de este país; incluso se contempla su protección tratándose de niñas y niños, pues los derechos incluyen la posición individual en el ejercicio de éstos y su garantía y respeto no excluye a las personas menores de edad. De esta manera, se expone la problemática que existe en este aspecto pocas veces explorado.

En otro tema, en México no existe una legislación que regule la publicidad oficial, lo que permite que la autoridad la otorgue con discrecionalidad, propiciando con ello afectaciones a la libertad de expresión. Es decir, no existen reglas claras y equitativas para distribuir la publicidad conforme a criterios de interés público, por lo cual coexisten la discrecionalidad y ciertas prácticas ilegales al margen de la ética mínima del periodismo. Lo anterior exige expedir una ley que contenga las mejores prácticas en el derecho comparado, considerando que sólo una ley de transparencia y equidad publicitaria gubernamental podrá generar las bases para reducir o eliminar la discrecionalidad y la asimetría entre las asignaciones y los medios receptores de recursos públicos por concepto de publicidad oficial. Las regulaciones en materia de contratación de publicidad deben darse en todos los órdenes de gobierno para evitar acciones discriminatorias o sesgadas en la asignación de recursos.

La pluralidad y los medios de comunicación electrónicos es otro de los temas tratados en esta obra. Un clima de libertad es posible con la existencia de múltiples medios de comunicación que permitan la difusión de una pluralidad de opiniones e informaciones.

Es incuestionable el papel central que desempeña la libertad de expresión en el fortalecimiento de la democracia. Por ello es importante que las y los gobernados tengan la posibilidad de comunicarse, de informarse y de conocer y tomar

posturas frente a la realidad que nos rodea. Por ello se requiere garantizar ampliamente el ejercicio de la libertad de expresión. Avanzar en su fortalecimiento significa consolidar el Estado democrático de derecho.

Debemos señalar que, de manera integral, el libro *Las libertades de expresión y de información en el Distrito Federal* es un excelente diagnóstico sobre los obstáculos que actualmente enfrentan dichas libertades desde la visión de cada uno de los autores, varios de ellos miembros de la sociedad civil, la cual se ha convertido en aliada esencial, al permitir la sensibilización de los problemas y hacer propuestas para afrontar los retos que nos permitan avanzar en la plena vigencia de los derechos humanos. Por lo anterior, debemos felicitar a la CDHDF por su acertada labor de difusión.

Luis Raúl González Pérez
Presidente de la CNDH

Presentación

El desarrollo jurisprudencial y académico del derecho a la libertad de expresión por parte de organismos e instituciones nacionales e internacionales ha mostrado avances significativos en torno a su ampliación y consolidación como un derecho de naturaleza indispensable y trascendental para la conformación de sociedades auténticamente libres y democráticas. Hoy por hoy, los diversos instrumentos normativos, así como la interpretación que de ellos se ha hecho, permiten ubicar a la libertad de expresión como uno de los derechos humanos de mayor importancia para la vida política, social y cultural, cuya relevancia hace necesario el desenvolvimiento de medidas y acciones efectivas tendientes a asegurar su mayor protección y garantía.

No obstante dicho desarrollo, y desde una perspectiva distinta, en sociedades complejas caracterizadas por una vulnerabilidad institucional asociada a la protección y garantía de los derechos humanos; así como por la existencia de fenómenos políticos o sociales capaces de intimidar o desestabilizar un modelo democrático de seguridad, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión puede ser considerado por diversos agentes, grupos o sectores, sean éstos públicos o privados, como el desarrollo de acciones incómodas que pueden llegar a afectar los intereses que persiguen, produciéndose así escenarios propicios que facilitan la comisión de violaciones al derecho a la libertad de expresión.

El caso de nuestro país, y especialmente del Distrito Federal, no escapa de dichas problemáticas en donde el contexto de violencia existente, la concentración inequitativa de medios de comunicación así como la debilidad institucional de los organismos reguladores en dicha materia colocan en riesgo el adecuado goce, ejercicio, protección y garantía del derecho a la libertad de expresión, llegando a comprometer la responsabilidad del Estado y sus autoridades. Así, por ejemplo, la ausencia de medidas de seguridad destinadas a salvaguardar la vida e integridad de quienes ejercen el periodismo, o el desarrollo de investigaciones inefectivas y displicentes provocan que el riesgo derivado del menoscabo al ejercicio del derecho a la libertad de expresión sea sin duda un riesgo que nos cuesta como sociedad y que sólo contribuye al debilitamiento del sistema democrático que afecta a muchos y beneficia a pocos.

En este particular contexto es necesario comprender que hablar de libertad de expresión sin duda involucra un cantidad importante de aristas que conforman a este derecho fundamental, las cuales guardan una relación estrecha y necesaria con el cumplimiento de obligaciones positivas y negativas a cargo del Estado y de sus autoridades. Así, el derecho a la libertad de expresión implica analizar la existencia de relaciones entre las personas que deciden expresarse a través de cualquier medio de comunicación, así como la generación de medidas y condiciones estructurales de seguridad que les permitan ejercer libremente su profesión; conlleva también garantizar los mecanismos adecuados para que la sociedad en general tenga la posibilidad de allegarse de la mayor información y opiniones existentes en el marco del debate público; se relaciona con la necesidad de brindar mecanismos de protección para las personas que, de alguna manera, se consideren afectadas por la expresión de alguna opinión y deseen que se rectifique; implica la búsqueda y obtención de información pública; la participación democrática y el acceso igualitario a los medios de comunicación existentes en la sociedad, así como la supervisión sobre la calidad de los contenidos que en ellos se emiten, entre muchos otros elementos que se analizan en el presente estudio.

Para la CDHDF, la libertad de expresión constituye un derecho fundamental de naturaleza pública, política, social y democrática cuya importancia, necesidad y trascendencia deben ser vigiladas sin duda por todos los actores e instituciones que intervienen en el marco del escenario social, pero sobre todo por parte de las personas y organizaciones que conforman la sociedad civil al ser este derecho la principal herramienta democrática de denuncia, exigencia, crítica, cuestionamiento, construcción, debate, petición e información que la consolidación de una sociedad ordenada y consciente requiere. Por ello, la presente obra titulada *Las libertades de expresión y de información en el Distrito Federal* reúne las voces de diversas personas y organizaciones del Distrito Federal que han hecho de su causa y convicción el irrestricto respeto y la necesaria defensa de la libertad de expresión e información durante los últimos años.

Así, a partir de diversos artículos asociados a temas actuales y de gran relevancia para la vida democrática de nuestro país, y especialmente de nuestra ciudad, es que la CDHDF, de la mano de una sociedad civil sólida y comprometida, explora la situación actual que guardan las libertades de expresión e información en el Distrito Federal, así como los principales retos y problemáticas que deben ser atendidos en la búsqueda de generar condiciones más óptimas que hagan de nuestra metrópoli un lugar más libre, plural y respetuoso del pensamiento y los derechos de terceros.

Perla Gómez Gallardo
Presidenta de la CDHDF

Introducción

Desde hace ya varios siglos el derecho a la libertad de expresión ha sido considerado como una de las libertades fundamentales de cualquier democracia.¹ A partir de su desarrollo moderno en los ámbitos nacionales, pero particularmente en el ámbito internacional, esta libertad ha ido configurándose y expandiéndose de distintas formas en las diversas latitudes.

En el caso mexicano, la libertad de expresión se encuentra protegida por el marco normativo nacional e internacional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla este derecho en el artículo 6º, el cual, de acuerdo con su artículo 1º constitucional, se complementa con los tratados internacionales de los que México es parte. Sin embargo, aquello que en la teoría se protege de manera amplia en las leyes, vive hoy una realidad muy diferente en la práctica.

La violencia generalizada en el país, resultado de las acciones de los grupos del crimen organizado, por un lado, y por las violaciones a los derechos humanos de parte de las autoridades y otros sujetos, por otro, ha contribuido a la violación sistemática del derecho a la libertad de expresión. Así, es en el anterior contexto que la libertad de prensa se vulnera constantemente ocasionado agresiones en contra de quienes la ejercen (civiles, periodistas, medios de comunicación, etc.); la libertad de opinión y su ejercicio –vía la libertad de expresión– genera censura ante las amenazas y la presión de las autoridades y las leyes; las libertades de reunión y manifestación se minimizan, tanto por legislaciones que criminalizan el ejercicio legítimo de éstas como por las agresiones de las autoridades, etcétera.

¹ Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, artículo 11: “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley”.

A través de las múltiples perspectivas reflejadas en las 12 colaboraciones que conforman este documento se señalan las problemáticas, amenazas y riesgos que conllevan el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información. De esta manera, a partir de una visión plural, la sociedad civil y la academia ofrecen una sólida contribución acerca de estos temas, a la vez que exploran las medidas y acciones indispensables que posibilitan la ampliación de tales derechos. La extensión y fortalecimiento de éstos conlleva entonces su protección, con especial atención a los distintos derechos asociados a ellos (como son a la opinión, manifestación, reunión, etc.), que particularmente son los que se vulneran más.

Es precisamente en la dimensión del ejercicio de la libertad de expresión donde se vuelven más relevantes las opiniones, los análisis y hallazgos de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que son las que se enfrentan día tras día a estos problemas y que, la mayoría de las veces, se encargan de actuar en favor de la libertad de expresión, en ocasiones contra sujetos no institucionales y frente a las autoridades que deberían proteger este derecho.

El presente trabajo incorpora muchos de los puntos de vista de tales organizaciones, las que relatan de viva voz los problemas que enfrentan las personas que ejercen la libertad de expresión. A través de los dos apartados que lo conforman pretende servir como un instrumento generador de diálogo que muestra las visiones de distintas y distintos especialistas con el fin de que las y los lectores se acerquen a ellas, además de que conozcan y comprendan, de manera clara, sus metodologías para el análisis de estos temas. Así, en el primer apartado podrá encontrarse la interacción entre el ámbito jurídico de la libertad de expresión y la protección que se da a éste y a los demás derechos relacionados, desde aproximaciones diversas y narrativas variadas que resultan en consideraciones de un carácter mayormente jurídico. En cuanto al segundo apartado, se analiza de manera detenida el derecho de acceso a la información junto con temas más amplios que tienen que ver con éste, por ejemplo, los medios de comunicación y la afectación a sujetos relacionados con ellos, es decir, las y los periodistas –en el contexto amplio de violencia y agresiones– y los derechos de las niñas y los niños –en cuanto a los derechos de acceso a la información y a la libertad de expresión.

La conformación multidisciplinaria de este trabajo explica que al final de cuentas es un estudio ampliamente plural, debido a que sus contenidos muestran el punto de vista de las y los actores que los desarrollan y encuentran razón de ser en la experiencia y tarea diaria que tiene cada uno en su relación con las libertades de expresión y de información. Ello alude a la riqueza de los argumentos y de las aproximaciones, así como a la variación metodológica, de análisis y narrativa, siempre contribuyendo a un grado mayor de profundización en el trabajo.

Dentro de los temas que se encontrarán en el contenido de esta obra están los relativos a la libertad de expresión en el contexto de violencia en México, siendo el tema principal el aumento de ésta en nuestro país, y la intervención de las autoridades en contra de quienes ejercen esta libertad; el desplazamiento de periodistas, el resultado y afectación en la dinámica de la ciudad de México y las obligaciones de las autoridades locales frente a tal fenómeno; las afectaciones concretas en contra de la libertad de expresión, en las variables más relevantes del ejercicio de este derecho; el impacto psicosocial de las agresiones a periodistas; el enfoque de la sistematicidad en la comisión de agresiones y su posible nexo con la práctica de crímenes regulados por el derecho penal internacional; el ejercicio del periodismo en torno a la legislación y los derechos laborales; el derecho de réplica, la regulación del secreto profesional de los periodistas y la justificación de la reserva de las fuentes; la relación de la libertad de expresión con el acceso a la información; el uso de la publicidad oficial y su vínculo con la transparencia en el Distrito Federal, entre otros.

Los derechos a la libertad de expresión, a la libertad de prensa y al acceso a la información, como el resto de los derechos que conviven en el sistema jurídico mexicano, no son absolutos ni deben entenderse de manera aislada como si dependieran solamente de sí mismos. Es a partir de los principios de interdependencia e indivisibilidad, reconocidos en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, que deben entenderse. Por esta razón el análisis de su relación con otros derechos y con la regulación que existe en torno a ellos se convierte en un tema fundamental para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Es precisamente por la necesidad de un entendimiento completo de cómo se relacionan estos derechos y cuáles son las consecuencias de la forma en que actualmente se encuentran regulados que se hace énfasis en los trabajos presentados en esta obra. Además, las y los autores aportan desde su experiencia una visión sobre las necesidades que dichas libertades demandan para lograr un mejor y mayor ejercicio de éstas.

La defensa de los derechos humanos debe realizarse desde distintas arenas; la de promoción es una de las más importantes puesto que se encamina a desarrollar una cultura en torno a estos derechos y a cambiar la concepción contraria fuertemente arraigada en la sociedad y en el actuar de distintas instituciones del país. La visibilización de muchos problemas que frecuentemente se dejan de lado es otro de los objetivos de este trabajo, ya que temas como los laborales, psicosociales, penales, de medios de comunicación y otros, son expuestos con la intención de mostrar aristas que vulneran dichos derechos y que pocas veces son exploradas. Lo anterior por considerar que una acción importante hacia la ampliación de estos derechos se da a partir del estudio de las fallas de los orde-

namientos, estructuras o instituciones relacionadas, para llegar a las propuestas que indiquen la manera de corregirlas y lograr que se fortalezca el ejercicio de tales libertades.*

* N. del E.: Si bien posterior a la elaboración de los artículos de la presente obra se han aprobado diversas reformas a las leyes y normas que citan sus autoras y autores, es preciso señalar que la reflexión que ellos hacen sobre dichos temas es importante, necesaria y no ha perdido su vigencia.

PRIMERA PARTE

PENSAR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA DESDE EL DERECHO. APUNTES DEL DERECHO PARA LOS DERECHOS

**RESPONSABILIDAD ESTATAL DEL GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL FRENTE
AL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO
DE PERIODISTAS POR VIOLENCIA POLÍTICA
Y SOCIAL**

Laura Salas Sánchez

Laura Salas Sánchez tiene más de 14 años de experiencia en trabajo de derechos humanos, especialmente en materia de libertad de expresión. Ha dirigido más de una docena de películas documentales con contenido social que han sido proyectadas en festivales de cine en México y otros países. Actualmente se desempeña como coordinadora regional para América Latina y el Caribe de WITNESS, así como directora y guionista de La Sandía Digital. Es licenciada en Periodismo, con especialización en derechos humanos y realización audiovisual. Cursó la maestría en Derechos Humanos y Democracia en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Anteriormente se desempeñó como relatora para la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; coordinó la iniciativa de video para la incidencia de WITNESS y la Oficina de Coordinación Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat en México; y trabajó en diversas organizaciones de derechos humanos, incluidas la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, entre otras. Es integrante de diversos colectivos.

Introducción

La carencia de un diagnóstico que comprenda el fenómeno del desplazamiento interno, que merece un enfoque especial acerca de quienes ejercen el derecho a la libertad de expresión, ha ocasionado una falta de atención adecuada para las personas que sufren esta situación, particularmente las y los periodistas.

El Distrito Federal se ha convertido en espacio receptor de un flujo importante de personas en situación de desplazamiento, las cuales han dejado sus lugares de residencia por el nivel de riesgo que enfrentan en ellos. No obstante las acciones emprendidas por parte del gobierno capitalino para brindar atención a esta población, subsiste cierto grado de desarticulación en éstas, el cual se deriva de la falta de desarrollo e implementación integral de políticas públicas con enfoque de derechos humanos que estén dirigidas específicamente a atender a los grupos en esta circunstancia.¹

La labor de quienes ejercen el periodismo constituye una de las principales vías para el ejercicio de las libertades de expresión e información por parte de la ciudadanía. Lo anterior debe considerarse especialmente cuando se analiza y atiende a las personas que son desplazadas internamente por la violencia, y no olvidarse de los impactos negativos que ocasiona el que los diversos sectores sociales dejen de beneficiarse de la información que generan las y los periodistas con el desempeño de su trabajo.

¹ Lo anterior ha podido observarse desde la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) al acompañar los distintos casos de periodistas, además de que diversas organizaciones de la sociedad civil han advertido el problema. Para más información véase Centro Jurídico por los Derechos Humanos y Freedom House México (coords.), *Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México. Estado de las recomendaciones emitidas a México en camino a la sesión 17 del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas*, México, 2013, 19 pp., disponible en <<http://es.scribd.com/doc/178125081/EPU-LibertadExpresionMexico-FINAL>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

El presente artículo hace hincapié en este asunto, a la vez que revisa las acciones que se han llevado a cabo, y se centra en la responsabilidad estatal que el Gobierno del Distrito Federal tiene frente al fenómeno, ello con el ánimo de aportar hacia la construcción de una mirada integral que redunde en la mejor atención para las y los periodistas que han tenido que migrar de su lugar de origen debido a la violencia y el riesgo a su integridad.

El desplazamiento forzado y las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

El fenómeno del desplazamiento al interior del territorio nacional ha sido poco estudiado en México, a pesar de su constante y creciente presencia. El Internal Displacement Monitoring Centre calcula que, sólo en 2010, 115000 personas se vieron obligadas a dejar sus hogares, predominantemente de los estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Tamaulipas y Veracruz.² El estudio establece que aunque la violencia se prevé como una de las principales causas que generen el desplazamiento forzoso, el gobierno mexicano no ha diagnosticado adecuadamente el problema para conocer su escala y tendencia.

De acuerdo con el informe elaborado para la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005,³ el derecho internacional reconoce tres categorías de desplazamiento interno, cada una de las cuales se rige por normas específicas: 1) situaciones de tensión y disturbios, o desastres, donde el derecho internacional de los derechos humanos es aplicable; 2) situaciones de conflicto armado no internacional, tutelado por algunos de los principios centrales del derecho humanitario y también por garantías de derechos humanos, y 3) situaciones de conflictos armados entre Estados, donde las provisiones detalladas del derecho humanitario internacional deben regir, aunque diversas garantías de

² Internal Displacement Monitoring Centre y Norwegian Refugee Council, *Internal Displacement. Global Overview of Trends and Developments in 2010*, Ginebra, IDMC/NRC, marzo de 2011, p. 73, disponible en <<http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

³ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission: human rights, mass exoduses and displaced persons. Internally displaced persons. Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1995/57. Compilation and analysis of legal norms*, E/CN.4/1996/52/Add.2, 5 de diciembre de 1995, párr. 27, disponible en <<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/75550ee91a4fb1ff802566cc005c2c63?Opendocument>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

derechos humanos continúan aplicables. Estas tres situaciones identificables cubren la mayor parte de los casos de desplazamiento interno.

Podemos considerar que México se encuentra en el primer supuesto debido a que no se ha determinado la existencia de un conflicto armado, por lo que es conveniente analizar las acciones emprendidas por las autoridades a la luz de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

La falta de un diagnóstico más actual y certero sobre el fenómeno forma ya parte de un déficit del gobierno a nivel nacional que permita evaluar adecuadamente su actuación en la materia. En el caso del Distrito Federal se adolece de un registro sistemático que refleje la realidad de las personas que solicitan refugio.

Cuando algunos periodistas se ven obligados a migrar por la situación de violencia, dado que dejan de llevar a cabo su labor informativa, esto afecta el derecho a la libertad de expresión en sus dimensiones individual y social. La existencia de personas en situación de desplazamiento forzado indica también la falta de cumplimiento por parte del Estado de su obligación de protección en materia de derechos humanos.

La obligación del Estado de proteger a quienes ejercen la libertad de expresión se deriva de la responsabilidad y el deber fundamental de resguardar todos los derechos humanos.⁴ Así, por ejemplo, los derechos a la vida, la privacidad, la libertad de asociación y la libertad de expresión deben ser protegidos de violaciones no sólo por agentes estatales, sino también por personas físicas o jurídicas de derecho privado. Esta obligación debe aplicarse en todo momento:⁵ “los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a los individuos que se encuentren bajo su jurisdicción, independientemente de la condición de los presuntos autores de la violación del derecho, sean o no agentes estatales”.⁶

Los Estados deben actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos que forman parte del ordenamiento jurídico nacional, incluidos los consagrados en los instrumentos internacionales. Para ello, los gobiernos deben realizar lo siguiente: prevenir violaciones a los derechos de las personas que ejercen la libertad de expresión dentro de su jurisdicción, tomando medidas legales, judiciales y administrativas, así como cualquier otra acción o disposición que les asegure el pleno disfrute de sus de-

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Comentario a la 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*, OACNUDH, 2011, p. 17.

⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, párr. 31.

⁶ *Ibidem*, párr. 42.

rechos; investigar presuntas violaciones, procesar a los presuntos autores y otorgar a las y los periodistas las reparaciones e indemnizaciones necesarias.⁷ Las acciones u omisiones que contravienen la obligación del Estado de diligencia debida incluyen la falta de una protección eficaz a las personas en situación de riesgo que hayan documentado los ataques y amenazas por parte de actores no estatales o a las que los mecanismos regionales de derechos humanos hayan otorgado medidas provisionales de protección.⁸

En el Distrito Federal se han comenzado a dibujar algunos esfuerzos incipientes para atender los casos de quienes han tenido que migrar de sus lugares de residencia por el riesgo que representaba a su vida la labor informativa que realizaban sobre las situaciones de violencia. Sin embargo, como veremos más adelante, hace falta fortalecer los mecanismos previamente establecidos para acompañar de forma integral a los grupos de personas que son desplazadas por la violencia.

El desplazamiento forzado en el Distrito Federal y el mecanismo de protección

De acuerdo con los registros de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)⁹ y otras organizaciones,¹⁰ en 2012 por lo menos 20 periodistas –contando a sus familias– han solicitado una suerte de *refugio* en la ciudad capital.

En el Distrito Federal se creó el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades, a través de la firma de un convenio interinstitucional en marzo de 2012.¹¹ Con el establecimiento de este instrumento, el Gobierno del Distrito Fe-

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/65/223, 4 de agosto de 2010, párr. 34.

⁸ *Ibidem*, párr. 35.

⁹ Las menciones del *registro* de la CDHDF se refieren al documento interno de recolección de información de la Relatoría para la Libertad de Expresión, el cual se explica metodológicamente en el apartado “El país en contexto: las agresiones contra la libertad de expresión en 2012 y el caso paradigmático de las agresiones a mujeres”, del presente documento.

¹⁰ Article 19, *Agresiones contra periodistas y medios en México. Enero-septiembre 2012*, México, Article 19, octubre de 2012, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/wp-content/uploads/2012/10/109616887-tercer-trimestral.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013. En el referido periodo esta organización documentó 13 casos de periodistas desplazados.

¹¹ Para mayor información véase Subsecretaría de Gobierno, “Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas”, disponible en <http://www.ssg.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=900>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

deral asumió acciones concretas para enfrentar su responsabilidad de proteger a periodistas y personas defensoras en riesgo.

El Mecanismo ha atendido los siguientes casos de periodistas en situación de desplazamiento por la violencia que ha surgido en sus lugares de residencia: de Chihuahua conoció el caso de un periodista que fue secuestrado y golpeado, y derivado de los daños físicos que le fueron ocasionados solicitó atención médica al Mecanismo del Distrito Federal; de Coahuila, en su ejercicio periodístico, una persona que fue intimidada y amenazada de muerte por parte de la delincuencia organizada solicitó alojamiento en el Distrito Federal; en Morelos, un periodista que fue amenazado al cubrir la fuente policiaca solicitó apoyo laboral y de vivienda en el Distrito Federal; una familia que fue desplazada de Tamaulipas después de haber sido víctima de secuestro por cubrir notas referentes al crimen organizado solicitó educación, vivienda y apoyo laboral; del estado de Veracruz, el Mecanismo recibió diversas solicitudes de periodistas en situación de desplazamiento referentes a seguro de desempleo, protección física, servicio de salud, apoyo de alimentación, ayuda psicológica y vivienda.¹²

Un punto fundamental que se debe fortalecer al interior del Mecanismo es la importancia de visualizar el fenómeno del desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia política y social, confiriéndole características que lo diferencien de otras causas de desplazamientos como son las económicas o los desastres de origen natural. Este reconocimiento y enfoque debiera reflejarse en el acompañamiento de protección, particularmente en la atención psicosocial.

Como lo refieren los testimonios consignados en el reportaje de fondo de Laura Castellanos,¹³ los principales motivos de desplazamiento de las y los periodistas de sus estados son los hechos de amenaza y violencia derivados del ejercicio de su labor.

En este sentido, las personas en situación de desplazamiento y sus familiares pueden considerarse como víctimas de violaciones a los derechos humanos, esto de acuerdo con la definición que refiere la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

Se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas eco-

¹² Los casos públicos conocidos por el Mecanismo pueden consultarse en <http://www.ssg.df.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=91&Itemid=55>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

¹³ Laura Castellanos, "Obliga crimen al desplazamiento de periodistas", en *El Universal*, México, 18 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/primer/40351.html>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

nómicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término "víctima" también comprenderá a la familia inmediata o a las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.¹⁴

Sin embargo, de acuerdo con Carlos Martín Beristain, es relevante prever que

ésta es la terminología predominante en el ámbito jurídico y de los derechos humanos, pero en la relación con las personas afectadas hay que tener en cuenta que para otras este concepto de "víctima" es estigmatizante y algunas prefieren considerarse como sobrevivientes. Al hacerlo ponen énfasis en su capacidad de resistencia y recuperación. Hay que tener en cuenta estas consideraciones para evitar los efectos no deseados de ciertas intervenciones orientadas a las víctimas.¹⁵

Y agrega:

las violaciones de derechos humanos marcan la vida de las personas afectadas, pero una cosa es reconocer esta dimensión de ruptura y otra considerar a la persona afectada sin recursos o convertir esa experiencia en un estigma. Es importante no confundir, por ejemplo, a las personas refugiadas con la situación en que éstas se encuentran. Ejemplos de estos estigmas se dan en el caso de personas que sufrieron tortura (torturada), desplazamiento (desplazada) o violación sexual (violada).¹⁶

No existen previsiones en el Mecanismo que permitan a las personas beneficiarias acompañarse de una atención psicosocial adecuada. Las instancias que lo brindan, como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), tienen una visión de atención a personas víctimas de violencia, por ejemplo, in-

¹⁴ Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves al Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005, principio 8.

¹⁵ Carlos Martín Beristain, *Manual sobre la perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*, México, Serapaz/Fundar/CDHDF/Hegoa, 2011, p. 37, disponible en <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/manualperspectiva.pdf>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.

¹⁶ *Ibidem*, p. 38.

trafamiliar, pero no de violencia política o social. Ello ha ocasionado ya casos de revictimización en los que se profundiza la afectación. Un adecuado enfoque debería permitir a quienes son beneficiarias y beneficiarios la posibilidad de elegir a la persona o instancia que le brindará el acompañamiento psicosocial, la cual puede pertenecer o no a una dependencia gubernamental.

Otro punto que debiera fortalecerse en el Mecanismo es la coordinación formal con instancias gubernamentales relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la Secretaría del Trabajo, las instituciones de salud o educación. Hasta el momento forman parte del Mecanismo aquellas instancias que se ocupan de la seguridad e investigación penal; sin embargo, se requiere formalmente que otras más firmen los convenios de colaboración para agilizar e institucionalizar la atención humanitaria de las personas en situación de desplazamiento.

Al respecto, los Principios rectores de los desplazamientos internos, concretamente los principios 18, 19, 22 y 23, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados establecen aspectos mínimos que deben cumplirse en la materia:

Principio 18.

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir condiciones de seguridad:
 - a) alimentos indispensables y agua potable;
 - b) cobijo y alojamiento básicos;
 - c) vestido adecuado; y
 - d) servicios médicos y de saneamiento indispensables.

[...]

Principio 19.

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.
2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer [...] en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.

[...]

Principio 22.

1. No se hará entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento respecto del disfrute de los siguientes derechos:
 - a) el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, opinión y expresión;
 - b) el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;

[...]

Principio 23.

1. Todo ser humano tiene derecho a la educación.¹⁷

En el análisis del Mecanismo del Distrito Federal se puede observar que fue creado para proteger a periodistas que se encuentran en riesgo en esta entidad. En su contenido no se considera implementar acciones para las personas de otros estados que han tenido que migrar por estar en riesgo y que solicitan refugio en la ciudad capital. Sin embargo, en los hechos sí se han implementado líneas de acción para atender a las y los periodistas en desplazamiento.

Con el fin de actuar de manera integral para proteger y atender a esta población, el Mecanismo debe contemplar, sin detrimento de las obligaciones de la federación y de la coordinación que debe existir entre el Distrito Federal y las autoridades a nivel nacional y de otros estados, una articulación formal con las instancias que brindan servicios sociales y un enfoque de atención psicosocial para las personas víctimas de violencia política y social.

¹⁷ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los desplazamientos internos. Nota de presentación de los Principios Rectores*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, principios 18, 19, 22 y 23, disponible en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.

**RESPONSABILIDAD CIVIL, LIBERTAD
DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE RÉPLICA**

Perla Gómez Gallardo

Perla Gómez Gallardo es maestra en Docencia e Investigación Jurídica y doctora en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Recibió mención honorífica en ambos niveles de posgrado y la medalla Alfonso Caso al Mérito Universitario. El Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología la reconoce con el nivel I. Ha fungido como profesora-investigadora titular C de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa; y es maestra por oposición de la asignatura Derecho a la información en la Facultad de Derecho de la UNAM. Tiene publicaciones en temas de filosofía del derecho, epistemología, ética, derecho de la información, transparencia y libertad de expresión. Actualmente es presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Introducción

En un país que tradicionalmente se sustentaba en las leyes como México, en el que se pretende alcanzar la justicia a través de la legalidad y en donde la autoridad se rige bajo el mandato normativo, es menester conocer el panorama jurídico de los preceptos que impactan a la libertad de expresión en el territorio nacional, más ahora que existe el reto de una visión de derechos humanos sobre la ortodoxa aplicación positivista de la ley. Con base en la premisa *derecho que no se usa, derecho que se pierde*, es importante identificar esos aspectos y a la vez reconocer aquellas deficiencias legislativas que ponen en riesgo a la libertad de expresión y que se convierten en un instrumento de ataque indirecto al ejercicio responsable de ese derecho.¹

Otros modos de impactar la libertad de expresión de forma sutil son mediante las anacrónicas legislaciones que requieren actualización en nuestro país. Por un lado, los derechos humanos pueden ser el contrapeso en la defensa de este derecho; sin embargo, la vigencia de normatividades controvertidas como la Ley sobre los Delitos de Imprenta, la cual se creó en 1917 y persiste sin que exista alguna reforma que proponga adecuaciones a ésta, sigue siendo el fundamento para la procedencia de acciones en materia civil y administrativa.

Además, los abusos e interpretaciones discrecionales que permiten las leyes civiles, a través de la tramitación de demandas en contra de periodistas promovidas por servidoras y servidores públicos quienes alegan un supuesto daño moral, y leyes penales que contrarias a los esquemas de estándares internacionales son fuente de abusos en la tipificación de los delitos contra el honor, deben

¹ "Marco legal de la libertad de expresión en México", en Perla Gómez Gallardo (coord.), *Acercamientos a la libertad de expresión (Diez visiones multidisciplinarias)*, México, BUAP/Fundalex/Bosque de Letras, 2010.

ser sancionados únicamente por la vía civil y con ello consolidar la formación de una sociedad democrática en donde la libertad de expresión no sea fuente de represión en contra de los que hacen de la información su quehacer cotidiano.

Respecto del derecho a la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones es un derecho fundamental inalienable e inherente a las personas. Su importancia ha sido expresada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al señalar que es

una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.²

Responsabilidad civil en materia de libertad de expresión

En el ámbito civil, la legislación nacional contempla 33 códigos civiles en los que se legisla, dentro del capítulo de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, la figura del daño moral y, en algunos otros, la reparación moral.

En términos generales el *daño moral* es concebido por las legislaciones nacionales como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o en la consideración que de ella misma tienen los demás.³

Por su parte, la *reparación moral* implica la existencia de un hecho ilícito, debe haber necesariamente un daño físico y, por ende, éste tiene que ser reparado por el responsable del hecho. Algunas legislaciones establecen que para este caso se fijará una indemnización que no podrá exceder de la tercera parte de lo que importe la responsabilidad civil.

² Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 70, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

³ Código Civil Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928; última reforma publicada el 8 de abril de 2013, artículo 1916, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

El daño moral está contemplado en la legislación federal y por 22 estados del territorio nacional, entre los que se encuentran: Aguascalientes, Baja California Norte y Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.

Las 10 entidades restantes, es decir, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, consideran la reparación moral. Las legislaciones de Baja California Norte y Durango contemplan tanto el daño como la reparación de tipo moral.

Cabe destacar que en todos los estados –excepto el Distrito Federal– se incluye como reparación distintas cantidades monetarias y no así el resarcimiento (en el sentido de dejar las cosas en el estado en que se encontraban) para el pago de estas obligaciones.⁴

En el caso del Distrito Federal, su ordenamiento civil se encontraba inmerso en el Código Civil Federal hasta 2000, año en que se emitió por primera vez el Código Civil para el Distrito Federal (CCDF) y en el que se realizaron cambios sustanciales, siendo la materia de derecho familiar la principal diferencia entre ambos instrumentos. En 2006 se efectuó otro cambio relevante con respecto a la responsabilidad civil extracontractual y el daño moral, pues se derogó el artículo 1916 *bis* del CCDF y se promulgó la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal.⁵

Esta regulación fue la primera en Latinoamérica en integrar criterios jurisdiccionales que equilibran la protección del patrimonio moral de las figuras públicas con el ejercicio responsable de la libertad de expresión.

Desde 1960 en Estados Unidos y en la última década en Argentina se ha desarrollado la doctrina de la *real malice* o la *malicia efectiva* como una forma de equilibrar las acciones procesales que emprenden las figuras públicas en contra de aquellos que se “atreven [a] cuestionar sus actos o evidenciar los manejos que consideran inadecuados para que la sociedad se forme su opinión con elementos adicionales a los discursos oficiales”. Como se estableció en el caso *New York Times vs. Sullivan*:

Una democracia representativa deja de existir en el momento en que se absuelve, por cualquier medio, a los funcionarios públicos de la responsabilidad frente a sus

⁴ Figura conocida por la doctrina de la Corte IDH como *restitutio in integrum*.

⁵ Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de mayo de 2006.

mandantes, y esto sucede cada vez que puede impedirse a dichos mandantes pronunciar, escribir o publicar sus opiniones sobre cualquier medida pública o sobre la conducta de quienes la aconsejan o ejecutan.

[...]

Cuando los asuntos públicos están en juego, las dudas deben resolverse a favor de la libertad de expresión más que en su contra.⁶

En 2006, con la aparición de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, por primera vez se definieron los aspectos que conforman el patrimonio moral y principalmente los derechos de la personalidad que pueden verse afectados por el ejercicio de la libertad de expresión. Además, se integró la figura de la *malicia efectiva* surgida en las decisiones judiciales de Estados Unidos y Argentina para equilibrar la defensa del posible daño moral de figuras públicas con el interés público de conocer la opinión o información que en su ejercicio hacen los medios y/o periodistas.

Aunque dicha normatividad constituye una ley de avanzada, todavía sigue pendiente contar con la regulación de un procedimiento ágil que evite el desgaste tortuoso de las partes, pues las figuras públicas pueden mantener permanentemente demandados a los y las periodistas.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene el pendiente de establecer los mecanismos procedimentales adecuados para evitar que se den juicios interminables, pues estos últimos se han convertido en una trampa para quienes buscan defender su patrimonio moral (vida privada, honor y propia imagen), debiendo esperar meses –e incluso años– para ver resarcido su honor o sin ser favorecidos con el resarcimiento. Esto en el caso de los medios de comunicación y de las y los periodistas es igual de grave, pues se permite un acoso institucional que se manifiesta al mantenerlos permanentemente demandados, lo cual les genera un impacto económico al tener que pagar una defensa de manera constante, aunado a la tensión de estar al tanto de la causa.

El impacto se extiende a todo el gremio, debido a que el mensaje que se percibe ocasiona que el derecho al ejercicio de la libertad de expresión se inhíba ante la amenaza de vivir lo que han padecido o padecen las y los colegas con dicho acoso. Así, los juicios que se alargan terminan siendo una forma indirecta de ataque a la libertad de expresión. El problema se agrava ante la falta de ca-

⁶ Suprema Corte de Estados Unidos, *Caso New York Times v. Sullivan*, Fallo del 9 de marzo de 1964, disponible en <<http://constitucionweb.blogspot.mx/2011/05/caso-new-york-times-v-sullivan-fallo-de.html>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013. La traducción es de la autora.

pacitación de las y los jueces –quienes siguen aplicando el primer CCDF a casos de 2010, sin conocer la reforma de 2006 y la nueva legislación–, los retrasos en las diligencias, y la utilización de teorías y criterios que requieren una visión de derechos humanos; éste sigue siendo un tema pendiente.

Los retos en materia de legislación serían los siguientes:

- La adecuación del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal con el fin de insertar un procedimiento expedito que se equipare al de controversia, en el cual se simplifiquen las fases procesales.⁷
- Reglas claras en las pruebas que se ofrecen y en su forma de desahogo.
- Adecuación del CCDF para que se plasme la existencia de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal con el fin de referir su competencia.

Derecho de réplica

Rectificación o derecho de réplica

El artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de rectificación o respuesta de la siguiente manera:

1. Toda persona afectada, por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.
3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión, tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades, ni disponga de fuero especial.⁸

⁷ Para mayor información véase Perla Gómez Gallardo, *Libertad de expresión, protección y responsabilidades*, Quito, Ciespal (col. Intiyán, núm. 51), 2009, capítulo 7.

⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículo 14.

La Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal establece como forma de reparación del daño cuando exista afectación al patrimonio moral, lo siguiente:

ARTÍCULO 39. La reparación del daño comprende la publicación o divulgación de la sentencia condenatoria, a costa del demandado, en el medio y formato donde fueron difundidos los hechos y/u opiniones que constituyeron la afectación al patrimonio moral.

De acuerdo con esta disposición, se puede interpretar el derecho de réplica como primera forma de reparación del daño cuando se produce afectación moral debido al ejercicio indebido de la libertad de expresión.

Por tanto, se deben detallar los alcances de este derecho, el cual tiene que enfocarse a partir de la vía administrativa. Para ello es preciso que desde la legislación se desprenda un mandato constitucional –como derivación legislativa– que se inserte a modo de apartado en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal y que permita establecer los mecanismos para su implementación.

Debido a que la *réplica* es sobre datos y no sobre opiniones,⁹ ésta no tiene que ser un obstáculo en el desarrollo de la labor que realizan los medios de comunicación o las y los periodistas, sino que debe convertirse en un mecanismo que evite las demandas, al dar la oportunidad de aclarar errores que puedan presentarse en la difusión de la información.

Es importante implementar mecanismos para el derecho de réplica que sean simples y específicos con el fin de garantizar su pleno ejercicio. Por ejemplo:

- *Trámites ágiles y sencillos*: los plazos son trascendentales para llevar a cabo la réplica.
- *Criterios de aplicación claros*: determinar los supuestos de procedencia de la solicitud para evitar ambigüedades.
- *Instancia ante la cual tramitarlo*: debe ser un ente plural, representativo de varios sectores y con características técnicas y profesionales que legitimen su actuación.

⁹ Miguel Carbonell, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJF (serie Temas selectos de derecho electoral, núm. 3), 2008, p. 10.

El derecho de réplica actualmente sólo está contemplado para la prensa escrita, pero es indispensable que abarque todos los medios de comunicación. En tal sentido, su actualización dejaría atrás el amplio rezago que aún existe en la regulación de los medios de comunicación y ayudaría a garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

**MARCO OBLIGACIONAL Y ATAQUES
SISTEMÁTICOS AL PERIODISMO**

Gabriel Soto Climent

Gabriel Soto Climent es licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. En representación de esta institución logró con su equipo el primer lugar a nivel internacional en el simulacro Víctor Carlos García Moreno, ante la Corte Penal Internacional. Hasta noviembre de 2014 fue director de Relatorías en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en donde, entre otras funciones, atendió casos de agresiones a periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Actualmente es oficial del Programa de Protección de Article 19. Oficina para México y Centroamérica.

Introducción

“En México es peligroso ejercer el periodismo.” Esta frase la escuchamos día tras día ante el incremento de la violencia que sufren quienes ejercen la libertad de expresión; sin embargo, en lugar de que ésta creara una alerta en la sociedad, pareciera que la vacuna.

Diversas organizaciones de la sociedad civil (osc) corroboran lo anterior. En 2010 la Campaña Emblema de Prensa señaló que México es el cuarto país más peligroso para las y los periodistas, ubicándose por debajo de naciones como Irak, Siria y Somalia. En esa lista de *los más peligrosos para el ejercicio del periodismo* figuran tres países latinoamericanos.¹

La evolución de esta situación en América Latina es inquietante debido a que, además de los asesinatos a periodistas, se han incrementado las amenazas y agresiones contra los medios de comunicación.

Asimismo, en el informe de 2012 sobre libertad de prensa de Freedom House, a México se le catalogó en el grupo de países *no libres* para el ejercicio periodístico.² Los datos duros nos enfrentan a una realidad donde es difícil garantizar el ejercicio de los derechos humanos, lo que no sólo debe dejarnos perplejos, sino que nos obliga a analizar estos actos considerando todas las aristas que brinda el derecho internacional, con el fin de canalizar los esfuerzos institucionales por dichas vías y mejorar el disfrute pleno de nuestros derechos.

Si bien los ataques cometidos contra la libertad de expresión se presentan de forma recurrente en una población específica y mediante conductas constantes, en muchas ocasiones se dan de la manera más cruda y agresiva, a través de la

¹ “México, tercer país más peligroso para periodistas”, en *El Universal*, México, 2 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/873976.html>>, página consultada el 22 de noviembre de 2013.

² Freedom House, *Libertad de prensa 2012*, México, Freedom House, 2012.

cual se silencia a las personas por medio del asesinato o se persigue a un grupo que reúne determinadas características.

Estas conductas constituyen delitos que afectan a toda la ciudadanía y no deben quedar impunes. Asimismo, es importante tener presente que tales delitos podrían devenir en la comisión de crímenes comprendidos por el derecho penal internacional (DPI).

El DPI se ha ido conformando a partir de la evolución de diversas jurisdicciones internacionales como los tribunales para Ruanda y la ex Yugoslavia y la Corte Penal Internacional (CPI), cuyo surgimiento fue aprobado en un tratado firmado y ratificado por el Estado mexicano.³ En él se establece un procedimiento penal para que los crímenes internacionales puedan ser estudiados por la CPI.

Al respecto, el presente artículo expone que los ataques contra la libertad de expresión podrían ser considerados como crímenes de competencia material de la CPI –específicamente como crímenes de lesa humanidad–, debido a se cometen de forma sistemática y/o generalizada en contra de la población civil, bajo la óptica creciente de la impunidad.

Asimismo, es necesario decir que cuando se especifica que determinadas acciones podrían ser competencia de la CPI, no significa que ésta considere que dichos actos reúnan los requisitos para admitir su estudio.

El crimen de lesa humanidad

El Estatuto de Roma (ER) define en su artículo 7.1 los crímenes de lesa humanidad de la siguiente manera:

A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un *ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque*:

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Deportación o traslado forzoso de población;

³ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado durante la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional, A/CONF.183/9, Roma, 17 de julio de 1998; y entrado en vigor el 1 de julio de 2002. México lo ratificó el 28 de octubre de 2005.

- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f) Tortura;
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.⁴

El crimen de lesa humanidad es un tipo penal de contexto, donde lo que se penaliza son los actos enumerados por el artículo 7º del ER y que se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil.

Al hacer la lectura de dicho artículo es posible observar que establece los elementos que conforman el tipo penal de los crímenes de *lesa humanidad*, que son:

- Ataque.
- Población civil.
- Contra una población civil.
- Generalizado o sistemático.
- Conocimiento de dicho ataque.

A continuación, con base en la jurisprudencia internacional, se hará un análisis de cada uno de estos elementos y se expondrán los datos documentados por las OSC en relación con el ejercicio de la libertad de expresión en México.

⁴ *Ibidem*, artículo 7.1. Las cursivas son del autor.

Ataque

El término *ataque* debe revisarse desde la definición que refiere el artículo 7.1 del ER y no necesariamente desde la perspectiva de un ataque militar,⁵ que se define como “los actos de violencia contra el adversario, sean ofensivos o defensivos”.⁶

La jurisprudencia de los tribunales penales internacionales establece el *ataque* como la comisión múltiple de hechos que cumplen con los requisitos de los actos inhumanos enumerados en el artículo 5º del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) y el 3º del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR).⁷

Asimismo, la CPI señaló que la comisión de los actos referidos en el artículo 7.1 del ER constituye un ataque en sí mismo y agregó que no es necesario ningún criterio o acto adicional para comprobar la existencia de un ataque.⁸

Es así que podemos aseverar que existe un ataque contra la población que ejerce el periodismo si se configuran en su contra los hechos enumerados en el artículo 7º; es decir, que se cometan actos de asesinato, persecución y desaparición forzada, entre otros, en contra de las y los periodistas –con lo que estaríamos frente a un ataque en contra de las personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión.

Cabe señalar que dichos ataques deberán haber sido realizados dentro de un contexto sistemático y/o generalizado; sin embargo, esa situación se analizará más adelante.

ANÁLISIS DE ATAQUES EN EL CONTEXTO MEXICANO

Debido a que el concepto *ataque* se restringe tan sólo al listado de actos que se encuentran contenidos en el artículo 7º del ER, podemos retomar lo señalado en un análisis de casos que efectuó la Oficina para México y Centroamérica de Article 19 en el que establece que

⁵ Véase Corte Penal Internacional, Segunda Sala de Cuestiones Preliminares, *Situation in the Central African Republic in the Case of the Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo. Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor against Jean-Pierre Bemba Gombo*, Caso núm. ICC-01/05-01/08, 15 de junio de 2009, párr. 75.

⁶ Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), aprobado por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, 8 de junio de 1977, artículo 49.1.

⁷ Kai Ambos, *Los crímenes más graves en el derecho penal internacional*, México, Inacipe, 2005, p. 39.

⁸ Véase Corte Penal Internacional, Segunda Sala de Cuestiones Preliminares, *doc. cit.*, párr. 75.

sobre la base de datos confirmados, de 2000 a la fecha (2011), 66 periodistas han sido asesinados y 13 más fueron desaparecidos por razones presumiblemente vinculadas con su trabajo periodístico o en circunstancias en que el ejercicio de la libertad de expresión debería constituir una de las principales líneas de investigación.⁹

Por otra parte, la representación en México de Reporteros sin Fronteras reveló que hasta el momento alrededor de 15 periodistas de origen mexicano han tenido que abandonar el país para radicar en el extranjero, buscando refugio debido a las amenazas que han recibido.¹⁰

Una vez que se reconoce la existencia de ataques en contra de quienes ejercen el periodismo en México, se hace necesario establecer si éstos se han cometido en contra de la población civil, lo cual es un requisito contenido en el artículo 7.2 del Estatuto de Roma.

Población civil

El ER indica que otro requisito para definir si se han cometido crímenes de lesa humanidad es el que las víctimas de los ataques sean de la *población civil*. Tal concepto parece ser un elemento que deviene de la evolución del tipo de crímenes de guerra, según las definiciones que realizan otras jurisdicciones penales internacionales.

El artículo 50 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) establece la definición de los vocablos *personas* y *población civil*:

1. Es persona civil cualquiera que no pertenezca a una de las categorías de personas a que se refieren el artículo 4º, A. 1), 2), 3), y 6), del III Convenio, y el artículo 43 del presente Protocolo. En caso de duda acerca de la condición de una persona, se la considerará como civil.
2. La población civil comprende a todas las personas civiles.

⁹ Article 19. Oficina para México y Centroamérica, *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Informe 2011*, México, Article 19, marzo de 2012, p. 22, disponible en <<http://www.ifex.org/mexico/2012/03/20/article19informe2011.pdf>>, página consultada el 9 de octubre de 2012.

¹⁰ "Cerca de 15 periodistas fuera de México buscan refugio: RSF. Con Ricardo Rocha", en *Radio Fórmula*, 19 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=271428>>, página consultada el 22 de noviembre de 2013.

3. La presencia entre la población civil de personas cuya condición no responda a la definición de persona civil no priva a esa población de su calidad de civil.¹¹

Como se observa, esta definición se construye de manera negativa, pues señala que lo que no forme parte de la concepción de *grupos beligerantes* se considerará como civil. Más adelante, dicho concepto fue precisado por los tribunales internacionales, quienes señalaron que en tiempos de paz el término de *población civil* incluye prácticamente a todas las personas, salvo aquellas encargadas de mantener el orden público y aquellas que tienen la facultad del legítimo uso de la fuerza.

Posteriormente, el TPIY señaló que *civil* es cualquier persona que no sea combatiente activo en la situación específica del momento en que se comete el crimen. Esta definición comprende a los ex combatientes y ex integrantes de las resistencias que ya no son activos. Asimismo, se incluyó como población civil a los miembros de las fuerzas policiacas, en virtud de que ellos están a cargo del orden civil y, como tales, se les considera *no combatientes*.¹²

La CPI señaló que la población civil comprende a las personas opuestas a los integrantes de las fuerzas armadas y a otros combatientes legítimos. Esta definición es similar a la establecida en los Convenios de Ginebra, lo que deja una gran posibilidad a lo considerado dentro de la población civil.¹³

ANÁLISIS DE POBLACIÓN CIVIL

Tomando en cuenta que hasta la fecha no se determina la existencia de un conflicto armado en el Estado mexicano, podemos afirmar contundentemente que las personas que ejercen el periodismo en nuestro país son población civil.

Ataque contra población civil

Otro requisito de los crímenes de lesa humanidad es el *ataque contra la población civil*, definido en el artículo 7.2, inciso *a*, del ER del modo siguiente:

¹¹ Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), artículo 50.

¹² Véanse Kai Ambos, *op. cit.*, p. 46; y Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Sala de Cuestiones Preliminares, *The Prosecutor v. Tihomir Bla[ki]*, Caso núm. IT-95-14-T, Sentencia del 3 de marzo de 2000, párrs. 103-116.

¹³ Véase Corte Penal Internacional, Segunda Sala de Cuestiones Preliminares, *doc. cit.*, párr. 78.

Se entenderá una *línea de conducta* que implique la comisión de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, *de conformidad con la política de un Estado o de una organización, de cometer ese ataque para promover esa política*.¹⁴

El requisito legal para una comisión de actos múltiples refiere que sean más que sólo unos cuantos incidentes aislados o actos referidos en el artículo 7.1. El requisito de una política organizacional implica que el ataque siga un patrón regular. Dicha política puede desarrollarse por grupos de personas que gobiernan un territorio específico o por una organización con la capacidad de cometer un ataque sistemático o generalizado contra la población civil. En cuanto a la política, ésta no necesariamente debe ser formalizada.¹⁵

Al respecto, retomando sentencias del TPIY, la CPI señaló que en cuanto al ataque, la población civil debe ser no sólo un elemento incidental sino el objetivo primordial de éste.¹⁶ Así, el fiscal debe demostrar que el ataque no se dirigía en contra de un grupo de individuos elegidos al azar, sino más bien que la población civil de un área geográfica fue el objetivo.¹⁷ En cuanto a los términos referidos como *una campaña* u *operación en contra de la población civil*, el propio artículo 7.2, inciso a, lo define como una *línea de conducta*.

Por otra parte, de acuerdo con los elementos de los crímenes señalados en el ER, se requiere que el Estado o la organización sea quien promueva o aliente dichos actos para ser considerados como tales. Cabe señalar que en una nota al pie que se encuentra dentro de dicho bloque se admite que bajo circunstancias excepcionales, tal política podría ejecutarse por medio de la omisión deliberada de actuar.¹⁸ Esta referencia se podría interpretar como una impunidad desmedida; sin embargo, no se ha establecido qué se entenderá por *circunstancia excepcional*.

Desde este umbral –que requiere una política encaminada a realizar los actos enumerados en el artículo 7º del ER–, una gran cantidad de crímenes comunes no podrían analizarse bajo la perspectiva del DPI,¹⁹ por lo que esto impone una pauta para diferenciar entre la comisión de un crimen nacional y uno internacional.

¹⁴ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 7.2, inciso a. Las cursivas son del autor.

¹⁵ Corte Penal Internacional, Segunda Sala de Cuestiones Preliminares, *doc. cit.*, párr. 81.

¹⁶ Véase Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Sala de Apelaciones, *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic*, Casos núm. IT-96-23 e IT-96-23/1-A, Sentencia del 12 de junio de 2002, párrs. 91 y 92.

¹⁷ Corte Penal Internacional, Segunda Sala de Cuestiones Preliminares, *doc. cit.*, párr. 77.

¹⁸ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 7º.

¹⁹ Kai Ambos, *op. cit.*, p. 43.

Los actos no tienen que analizarse como si fueran aislados, sino que debe acumularse una serie de sucesos que hagan que se vislumbre la política criminal. Si bien lo sustentado dificulta comprobar que un crimen de lesa humanidad se puede dar con un solo acto, facilita analizar la situación de manera contextual para establecer si existe alguna reincidencia en quien realiza los ataques, así como los lugares donde ocurren y otras pautas que puedan ser estudiadas.

ANÁLISIS DE ATAQUES CONTRA POBLACIÓN CIVIL

Así, el primer punto que se precisa es visibilizar la impunidad, pues en el resultado de las investigaciones ésta se observa como uno de los indicadores que pueden demostrar el interés del Estado mexicano para acabar con los ataques en contra de las personas que ejercen el periodismo.

En ese sentido, un grado elevado de impunidad podría determinarse como una *circunstancia excepcional* para buscar la responsabilidad de quienes se encargan de la impartición de justicia, a pesar de que dicho estándar no se haya analizado.

Se debe tomar en cuenta que diversas OSC han señalado de múltiples maneras el contexto de nula investigación que guardan los casos de personas asesinadas que ejercían el periodismo. Una muestra de ello es la campaña de Article 19 denominada *#impunidadmata*, que evidencia que ninguno de los casos de asesinato ha sido resuelto de manera eficaz.

A pesar de lo anterior la impunidad sigue creciendo y las investigaciones no se han fortalecido de manera tangible; por ello, es necesario fotografiar este momento, para que sirva como un antecedente. En torno a esto el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés) ha expresado lo siguiente:

La impunidad sistemática permite que se arraigue la inseguridad. El sobrecargado y disfuncional sistema de justicia penal de México no ha podido investigar en forma exitosa más del 90 por ciento de los delitos relacionados con la libertad de prensa, según investigaciones del CPJ, perpetuando así un clima de temor e intimidación en el que los ataques no resueltos se convierten en la regla general. La fallida investigación de los asesinatos de periodistas ha ubicado a México en el noveno lugar en el índice de impunidad del CPJ, que calcula la cantidad de asesinatos de periodistas no resueltos en relación con la población de cada país. La mala calificación de México lo coloca a la altura de países asolados por conflictos armados, tales como Irak y Somalia.²⁰

²⁰ Comité para la Protección de los Periodistas, *Silencio o muerte en la prensa mexicana. Crimen, violencia y corrupción están destruyendo al periodismo local. Informe especial del Comité*

En el mismo sentido señala:

La falta de voluntad política ha derivado en la incapacidad de articular el aparato gubernamental para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano. La muestra más contundente de la inacción del Estado, a pesar de la gravedad y urgencia de la problemática que se enfrenta, es la conformación de un patrón de impunidad frente a los casos de agresión contra las y los periodistas, que ha perpetuado su repetición. A ello se suma la falta de debida diligencia en materia de prevención y protección, la criminalización de la difamación en 17 estados de la república, la inexistencia de un marco jurídico adecuado, así como la ausencia de políticas públicas de prevención y protección efectivas.²¹

La impunidad no es parte de un plan o una política del Estado mexicano, pero demuestra las acciones que se han realizado para detener las agresiones en contra de periodistas, esto más allá de los mecanismos de protección que tienden a resolver la situación mientras se recaban pruebas para eliminar la problemática de fondo.

Si bien es necesario abordar los presuntos actos cometidos por las autoridades contra quienes ejercen el periodismo, existe poca información que podamos recabar, puesto que las investigaciones realizadas a los actores que han agredido a las y los periodistas son muy débiles.

Por ello, para visibilizar el tema y señalar de dónde provienen las agresiones al periodismo en México se hará referencia a los informes elaborados por las osc. Al respecto, Article 19 y el Centro Nacional de Comunicación Social afirman que

hoy, el recurrente discurso gubernamental sobre la culpabilidad del narcotráfico en las agresiones contra las y los periodistas es no sólo insuficiente, sino infundado. Grupos del crimen organizado fueron responsables de 6.15% de los ataques, en general los más violentos, mientras que 65.57% de las agresiones fueron perpetradas por funcionarios públicos.²²

Como se observa, el problema se origina por la corrupción generalizada dentro de las fuerzas de seguridad, el Poder Judicial y el sistema político, especialmen-

para la Protección de los Periodistas, Nueva York, CPJ, septiembre de 2010, p. 8, disponible en <http://cpj.org/es/cpj_mexico_spanish.pdf>, página consultada el 28 de noviembre de 2013.

²¹ Article 19. Oficina para México y Centroamérica y Centro Nacional de Comunicación Social, *Agresiones contra la libertad de expresión en México*, México, Article 19/Cencos, marzo de 2010, p. 3, disponible en <<http://www.ifex.org/mexico/2010/03/25/informecidh.pdf>>, página consultada el 9 de octubre de 2012.

²² *Idem*.

te a nivel estatal. La complicidad entre policías y narcotraficantes es tan común que debilita a la justicia y crea la percepción de que los delincuentes son quienes controlan el sistema.²³

Los funcionarios públicos son en los hechos los principales perpetradores de agresiones contra periodistas en México. En más de la mitad de las agresiones registradas existen servidores públicos de diferentes órdenes de gobierno o elementos de las fuerzas de seguridad supuestamente implicados. A la delincuencia organizada, en contraste, se le atribuyen una de cada siete de las agresiones en el país.²⁴

Cuadro 1. Agresiones a periodistas por parte de servidores públicos

Tipo de servidor público	Cantidad
Funcionario federal	17
Policía federal	36
Militares	45
Subtotal	98
Funcionario estatal	44
Policía estatal	77
Subtotal	121
Funcionario municipal	47
Policía municipal	37
Subtotal	84
Total	303

Fuente: Article 19. Oficina para México y Centroamérica, “El crimen organizado, coartada del Estado”, en *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Informe 2011*, México, Article 19, marzo de 2012, p. 43, disponible en <<http://www.ifex.org/mexico/2012/03/20/article19informe2011.pdf>>, página consultada el 9 de octubre de 2012.

Aunado a la necesidad de establecer una pauta de conducta por actores estatales, es preciso indicar que en determinados lugares los ataques presentan un mayor índice, situación que ayuda a acotar ciertos espacios para comprobar la existencia de un plan o conducta reiterada. Esto puede verse reflejado en lo siguiente:

Los estados donde mayor número de agresiones se atribuye a funcionarios públicos son Chihuahua (47 casos), Veracruz (33), Oaxaca (25), Chiapas (19) y el Distrito Federal (17). Los tres primeros estados por sí solos acaparan las dos terceras partes del total de las agresiones de funcionarios públicos contra periodistas en el país. Más

²³ Comité para la Protección de los Periodistas, *op. cit.*, p. 3.

²⁴ Article 19. Oficina para México y Centroamérica, *op. cit.*, p. 24.

aún, hay que agregar que en Chihuahua cuatro de cada cinco agresiones contra la prensa son atribuidas a funcionarios públicos, mientras que en Veracruz se les hace directamente responsables de uno de cada dos incidentes.²⁵

Los ataques reiterados en contra de un grupo, específicamente hacia el que ejerce el periodismo, dibujan la posibilidad de que exista una persecución directa, aunado a que tales hechos son cometidos por actores específicos y en lugares concretos.

Generalizado o sistemático

Según el TPIY un ataque generalizado requiere de una gran cantidad de víctimas que, como se señaló anteriormente, pueden ser resultado de múltiples actos o bien de un acto único *de extraordinaria magnitud*.²⁶

El común denominador de un ataque sistemático es que “se lleva a cabo conforme una política o a un plan preconcebido, destacando la naturaleza organizada del ataque [...] El ataque sistemático se basa en una política –plan de acción, plan, sistema– o un plan que sirva de guía a los autores individuales respecto al objeto del ataque de las víctimas específicas”.²⁷

En esencia, el factor político sólo exige que se excluyan los actos casuales de los individuos que actúan solos, aisladamente y sin que nadie los coordine.²⁸ Cabe señalar que no se ha ahondado sobre si los actos aislados que promuevan una política criminal, la difundan o la repliquen, constituyen o no una parte de la política criminal, reforzando la teoría de que con un ataque se puede constituir un crimen de lesa humanidad.

Así, la repetición de los ataques criminales se realiza con una base similar.²⁹ En la jurisprudencia de los tribunales *ad hoc*, el término *generalizado* se ha interpretado como un ataque que se efectúa en una gran zona geográfica, o en una zona pequeña pero en la que se dirige el ataque a un gran número de civiles.³⁰

²⁵ *Ibidem*, p. 25.

²⁶ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Sala de Cuestiones Preliminares, *doc. cit.*, párr. 206; y Kai Ambos, *op. cit.*, p. 41.

²⁷ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Sala de Cuestiones Preliminares, *doc. cit.*, párr. 100; y Kai Ambos, *op. cit.*, p. 41.

²⁸ Véase Kai Ambos, *op. cit.*, p. 42.

²⁹ Corte Penal Internacional, Primera Sala de Cuestiones Preliminares, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui. Decision on the confirmation of charges*, Caso núm. ICC-01/04-01/07, 30 de septiembre de 2008, párr. 397.

³⁰ *Ibidem*, párr. 395.

ANÁLISIS DE LO SISTEMÁTICO O GENERALIZADO

Si bien en los informes presentados por diversas OSC se han referido ataques en donde las víctimas han sido quienes ejercen el periodismo y la presunta implicación en éstos de las fuerzas del orden estatal, tales actos podrían dibujar una política existente cuyo objetivo es atacar a personas relacionadas con el ejercicio periodístico, con lo cual sería posible presumir que hay cierto grupo que tiene como fin un resultado material.

Al respecto es conveniente preguntarse ¿por qué se ataca a quien ejerce el periodismo?, ¿qué ganan los grupos que atacan a las y los periodistas? En este sentido, es importante tener presente que las personas que ejercen el periodismo son en gran medida los ojos y oídos de la ciudadanía.

Detrás de cada periodista está la investigación, la información de determinado suceso o la fotografía que enmarcó a cierta persona realizando un acto ilícito, heroico o simplemente que asistió a determinado evento. También hay detrás conocimiento social y situaciones que podrían tener un interés público.

Los periodistas cumplen con una doble función social, pues al ejercer su derecho a la libertad de expresión buscan información y la divulgan. Por ello cuando indagan sobre la administración del Estado o el actuar de algún servidor público se les debe dar acceso, debido a que lo que obtengan puede ser de interés público y con base en ello la ciudadanía podrá tomar las decisiones que estime pertinentes en su vida, de conformidad con su libertad. Es así que se considera al ejercicio de la libertad de expresión como un pilar para construir un país democrático, pues sólo mediante las decisiones que se tomen basadas en el conocimiento contextual será posible que una sociedad elija su libre determinación.

Al respecto, cada ataque y cada agresión en contra de una persona que ejerce el periodismo deberían entenderse como actos contra toda la población civil, no sólo hacia las y los periodistas. Por lo tanto, los ataques a las y los comunicadores podrían considerarse, dentro del contexto que se vive en este país, como un crimen de lesa humanidad, aunque se cometan en un ámbito aislado, pues la política ha sido el silencio, y la respuesta la impunidad.

Conocimiento de dicho ataque (intencionalidad)

El ER prevé específicamente el estándar para señalar si existe conocimiento sobre un determinado acto en el artículo 30, y establece los elementos subjetivos para determinar la responsabilidad individual de una persona. En cuanto al conocimiento, el artículo citado señala lo siguiente:

A los efectos del presente artículo, por “conocimiento” se entiende la conciencia de que existe una circunstancia o se va a producir una consecuencia en el curso normal de los acontecimientos. Las palabras “a sabiendas” y “con conocimiento” se entenderán en el mismo sentido.³¹

Para Javier Dondé Matute se entiende por *conocimiento* a la conciencia que se tiene de que una circunstancia tendrá alguna consecuencia.³²

De acuerdo con el artículo 7.1 del ER, el perpetrador debe actuar con el conocimiento del ataque en contra de la población civil, y considerar que dicho acto se realiza con conocimiento, considerándolo como la circunstancia o consecuencia de que ocurrirá el crimen en el curso ordinario de los eventos.³³

En este sentido, en el caso citado se determinó que el perpetrador debe saber que la conducta era parte de un ataque sistemático contra la población civil. Dicho conocimiento no se debe interpretar como la necesidad de probar que el perpetrador tenía el conocimiento de todas las características del ataque o el preciso detalle del plan o política del Estado o de la organización. Al respecto, los tribunales *ad hoc* entendieron que el perpetrador debió haber sabido que el ataque era contra la población civil y que él era parte de ese ataque.³⁴

Conclusión

La impunidad es un factor determinante para analizar las agresiones que se dan en contra de las y los periodistas. Por otra parte, los elementos subjetivos de las personas que realizan un acto criminal en contra de quienes ejercen el derecho a la libertad de expresión –específicamente en el ambiente periodístico– deben ser comprobados de manera puntual. En los casos de los ataques en contra de las personas que ejercen el periodismo, la circunstancia de que pertenecen a la población civil, así como el daño que ocasionan a toda la población silenciando la verdad, y el propio contexto de vulnerabilidad que viven las y los comunicadores, constituyen información que se respira en todas las locaciones del país.

³¹ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 30.3.

³² Véase Javier Dondé Matute, “El concepto de *mens rea* en el derecho penal internacional”, en Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Homenaje a Ricardo Franco Guzmán. 50 años de vida académica*, México, Inacipe, 2008, p. 186.

³³ Corte Penal Internacional, Primera Sala de Cuestiones Preliminares, *doc. cit.*, párr. 401.

³⁴ *Idem*.



Todo lo anterior debe ser tomado en cuenta para la evaluación final de las acciones que deben ser comprobadas de conformidad con el artículo 30 del Estatuto de Roma.

**EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO
Y EL PERIODISMO EN MÉXICO**

Sergio Leñero Reveles y Emilio Carranza Gallardo

Sergio Leñero Reveles es comunicador por la Escuela de Periodismo Carlos Septién García, cuenta con estudios en derechos humanos en la Universidad Iberoamericana. Se ha desempeñado como reportero y editor en medios de comunicación impresos como *El Financiero*, y en la última década ha laborado en organizaciones de la sociedad civil. Actualmente dirige el área de comunicación del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C., y coordina el proyecto Violencia y Medios de Comunicación.

Emilio Carranza Gallardo es investigador del proyecto Violencia y Medios de Comunicación. Es licenciado en Comunicación Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Realizó estudios en el máster de Comunicación y Cultura en la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y en la licenciatura de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene experiencia como investigador, facilitador docente y editor. Su área de especialización son los medios de comunicación, de los que ha publicado artículos de investigación y brindado ponencias en México y América Latina.

Este texto surge del proyecto Violencia y Medios de Comunicación, fundado en 2004 por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.

Introducción

El principal argumento del presente artículo afirma que el cambio de paradigma que conlleva implementar el sistema de justicia penal acusatorio en nuestro país es una coyuntura ideal para promover las libertades de expresión y de información como herramientas para la rendición de cuentas del Poder Judicial, con el objetivo de alcanzar una cultura de la legalidad y un mayor acercamiento y confianza entre éste y la ciudadanía.

En el contexto actual, donde el derecho de acceso a la información comienza a tomar caminos de estructuración y globalidad en las instituciones del Estado –con el avance en las tecnologías de la información y los medios de comunicación–, los sujetos que deben cumplir la tarea de reproductores de la cultura de la legalidad son las y los periodistas.

La función trascendental que tienen los medios de comunicación en México responde a las necesidades esenciales de un sistema político que sustenta a la democracia como factor identitario. Dentro de la democracia, el fluir de la información es un derecho constitucional garantizado por el Estado. No obstante, en la sociedad de la información los medios de comunicación han alcanzado un poder que en ocasiones supera su tarea de difundir la información y se equipara con los poderes formales, limitando la libertad de expresión como ejercicio de pluralidad que responde a la multiplicidad cultural mexicana.¹

De la extensa lista de ataques a la libertad de expresión, en este trabajo partimos de tres premisas para sustentar nuestro argumento principal. En primer lugar, la producción, difusión y recepción de la información o, en otras palabras, el derecho a la información en México está coartado por la gran distancia que

¹ Enrique E. Sánchez Ruiz, *Medios de comunicación y democracia*, Bogotá, Norma (Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación, núm. 32), 2005, 133 pp.

existe entre el discurso oficial y el de la publicidad con la realidad que vive la mayor parte de la población. Así, el derecho que tiene toda y todo mexicano de recibir información veraz, objetiva y oportuna, bajo la garantía de la libertad de expresión, ha quedado en marcos meramente enunciativos.

A esto habrá que agregar, en segundo lugar, la violencia que se ha disparado en el país debido a las estrategias encaminadas a naturalizar la visión de enfrentamiento y agresividad entre grupos amplios de la sociedad, lo cual ha repercutido en el ejercicio de los medios de comunicación.

El alto número de asesinatos y desapariciones de periodistas en el último sexenio –como máximo acto de censura–, aunado a las amenazas y agresiones al gremio periodístico deja, además de la violación primordial del derecho a la vida, un largo y sistemático camino de impunidad y violaciones a los derechos humanos, tanto de quienes producen las noticias como de la sociedad que se ve limitada en su derecho a recibir la información, esto debido a la necesaria táctica de autoprotección a que las y los periodistas se ven arrinconados por adoptar la autocensura.

La Relatoría Especial para la Libertad Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha argumentado lo anterior al acompañar el reforzamiento que Amnistía Internacional demanda para la seguridad de la labor periodística, entre cuyos responsables identifica a los órganos autónomos del Estado, el poder político de las autoridades judiciales y policiales, y los medios de comunicación.²

En tercer lugar, la falta de confianza hacia el sistema de justicia penal de nuestro país impide la realización de procesos de profundización democráticos que involucran al ciudadano como sujeto primordial en el desarrollo de dichos procesos. Habrá que aclarar que la falta de confianza hacia el sistema de justicia no es una percepción colectiva falsa construida a partir de un discurso ficticio, sino todo lo contrario. Ante ello, la tarea de las organizaciones de la sociedad civil (osc) es ser testigos críticos de la realidad para ofrecer salidas que obliguen a las instituciones del Estado a garantizar los derechos humanos en cada área política, económica, cultural y social.

² Citado por Eréndira Cruzvillegas en Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Corte IDH/CDHDF, 2007, p. 11.

La justicia en México

En México el registro de delitos denunciados asciende a más de dos millones anuales, los cuales representan uno de cada cuatro cometidos en realidad. Es el mismo país en donde los agentes encargados de la investigación penal concluyen efectivamente una de cada cinco averiguaciones previas, de las cuales al llegar a disposición de algún juez sólo 15% de los casos son absueltos. Por lo tanto, el porcentaje de impunidad en el sistema de justicia penal mexicano es de 98 por ciento.³

En el mismo sentido, la violación a los derechos procesales se ha convertido en una constante. A más de 70% de las personas detenidas no se les informa de sus derechos a no declarar, a hablar con el juez, a contar con algún abogado de oficio, a realizar una llamada telefónica o a conocer las diferencias entre la fase de acusación y la de juicio. Asimismo, a más de 90% de las personas internas no se les mostró una orden de aprehensión.⁴

Lo que estos datos reflejan es que la procuración de justicia no es efectiva ni la ciudadanía tiene un sentido de confianza hacia ella. De la totalidad de delitos que se cometen, casi una cuarta parte son reportados y una escasa minoría resueltos. Ésa es la realidad de la impunidad. Empero, el dato duro que resalta muestra que es en la etapa de la averiguación previa en donde la impunidad emerge.

El diagnóstico realizado muestra a la realidad de la justicia mexicana en focos rojos. Ante ello, en 2008 se reformó el sistema de justicia penal. Se pasó de un sistema mixto a uno acusatorio-adversarial. Y ahora, a cuatro años de que se cumpla el plazo de la *vacatio legis* determinado para la reforma, la implementación del sistema acusatorio presenta altibajos. Por una parte, tan sólo en tres estados de la república se encuentra en total funcionamiento y desde que fue aprobada no se han hecho más efectivas las sentencias, ya que el uso del arraigo se ha incrementado en 1000 por ciento. En sentido contrario, durante 2012 otros 10 estados han redoblado esfuerzos al aprobar códigos penales locales y construir la infraestructura para los juicios orales, además de que han realizado campañas de capacitación para los operadores involucrados: jueces, fiscales, agentes del Ministerio Público, personal administrativo y abogados.

No obstante, la implicación que el nuevo sistema penal acusatorio representa en el manejo, producción y difusión de la información periodística, de seguridad

³ Véase Guillermo Zepeda Lecuona, *Desafíos de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*, México, Cidac, 2004.

⁴ Centro Prodh, *Justicia penal en México*, documento presentado en el Taller Nacional de Derecho Humanos y Seguridad Ciudadana, 24 de agosto de 2012.

pública y justicia penal con respeto a los derechos humanos es un campo de acción al cual no se le ha dado el peso que merece. En la estrategia de implementación se ha minimizado el rol que cumplen los actores que producen la *información de justicia*: periodistas y medios de comunicación.

El periodismo mexicano –audiovisual o escrito– es un actor indispensable para poder llegar a 2016 con un proceso adelantado en el tratamiento de la información desde la óptica de los derechos humanos; de garantizar los derechos procesales –en particular los de la presunción de inocencia, el debido proceso y la reparación de daño–; de lograr la evaluación y transparencia del sistema acusatorio, así como de aculturación y asimilación para la sociedad mexicana.

Como se mostró, dentro de la totalidad de etapas de la procuración de justicia, la de investigación es fundamental para combatir la impunidad en el ámbito penal, por ello este trabajo propone ese momento como el fundamental para hacerlo efectivo con las herramientas de las libertades de expresión e información. El reto es no llegar al fin de la *vacatio legis* con la necesidad de modificar dicha reforma, pues “la reforma penal supone un cambio de paradigma en la impartición y procuración de justicia en México”.

Dentro del número de modificaciones que el sistema acusatorio representa para la justicia en nuestro país, el cambio paradigmático más notable en el campo de las libertades de expresión y de información lo integran el derecho procesal de la presunción de inocencia y el principio de publicidad.⁵

La premisa básica radica en que el debido proceso penal tendrá su aplicación real al momento en que el principio de publicidad sea aplicado en cada procedimiento. Enlazados el acceso a la justicia para los sujetos que la requieren y el derecho a la información de la sociedad, a través de las libertades de expresión y de información, generarán un acercamiento entre la ciudadanía y el sistema acusatorio, y legitimarán la etapa de investigación al transparentar y ampliar las herramientas de información para garantizar el debido proceso.

Lo primero pondrá al periodismo en el centro del debate como defensor de la presunción de inocencia, al convertirlo en el agente reproductor de la cultura de la legalidad; en lo referente a la transparencia, permitirá alcanzar uno de los objetivos del sistema acusatorio: que los procesos penales se desahoguen a través de los denominados *mecanismos alternativos de salida*.

⁵ Para ahondar en el sistema penal acusatorio véase *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional*, México, Poder Judicial de la Federación/SCJN/Consejo de la Judicatura Federal, 2011, 450 pp., disponible en <<http://www.cjf.gob.mx/reformas/documentos/ElnuevosistemadeJusticiaPenalAcusatorio.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Como obligación de las instituciones de procuración e impartición de justicia, el principio de publicidad implica tener transparencia en cada etapa del proceso penal. Se establece el derecho al juicio público garantizando a través de audiencias abiertas y con las debidas garantías, así como con la presencia del juez, el fiscal, las partes, el abogado defensor y el público. La secrecía que caracterizaba al antiguo sistema penal es sustituida por la oralidad de los juicios y la apertura en las audiencias. Las excepciones serán determinadas por la ley en relación con la seguridad nacional, la seguridad pública, la revelación de datos protegidos y la protección a las víctimas, testigos y personas menores de edad.

Con respecto a la presunción de inocencia, refiere que lo que deberá probarse es la culpa de la o el imputado, por lo que si las pruebas no son suficientes para ello, ante la duda procede la absolució.⁶ Este principio es el derecho procesal que más complicación representa para los medios de comunicación, pues ellos están encomiados a no mostrar como culpables a las personas imputadas o que se encuentren bajo investigación –es decir, todavía consideradas inocentes–, en el entendido de que lo único que presume dicho principio es justamente eso, la inocencia y no la culpabilidad, como trasciende en la mayoría de los medios de comunicación.

Sistema penal acusatorio y derecho a la información: corresponsabilidades

La primera necesidad para el sistema penal acusatorio es intensificar la relación de corresponsabilidad con los medios de comunicación para garantizar a las y los usuarios de la información penal el acceso a información veraz, oportuna y objetiva. Cuando los medios masivos se erigen como sujetos de enunciación absolutos de los acontecimientos de una sociedad se convierten en jueces en dos sentidos: al jerarquizar la agenda mediática de acuerdo con sus intereses particulares, y en la determinación del imaginario colectivo a través de definiciones parciales de los sujetos involucrados y sus acciones.

Cuando la estrategia de comunicación social del Poder Judicial es deficiente, se deja a las empresas de comunicación la responsabilidad de determinar qué y cuáles temas son noticia. Así, la sociedad queda sesgada en el acceso informativo de los hechos que ocurren, lo que conlleva a la exclusión –en cuanto a

⁶ Corte IDH, *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador (Fondo)*, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, serie C, núm. 35, párrs. 76-78.

información– de diversos grupos minoritarios y, por consiguiente, a la homogeneización de criterios y a la pérdida de la percepción crítica espontánea.

La masificación de los criterios, a través de los medios de comunicación, se convierte en la primera y fundamental barrera para la cultura de la legalidad, ya que los contenidos digeridos y la información incompleta conllevan a un proceso educativo que no concuerda con el de la realidad.

Cuando la relación existente de los grupos sociales dentro de un sistema político se define por la capacidad de participación en la generación y modificación de ideas y leyes, se está hablando de un sistema con características democráticas que busca, a través de la información, acumular conocimiento y difundirlo con equidad. Es necesario para las sociedades actuales que la tecnología se convierta en un vehículo mediante el cual se puedan comunicar las posiciones ideológicas y propuestas que buscan necesariamente el bienestar social. De no ser así, las tecnologías de la información se convertirán en dictaduras de la opinión única y de la imposición de una manera de pensar.

Para que este panorama se aclare y puedan evitarse concentraciones empresariales y manipulación de la información, el Estado debe generar un sistema en el cual la libertad de expresión esté garantizada para cualquiera que desee ejercerla. En la actualidad los medios masivos se convierten en mediadores de la palabra, en poseedores de la capacidad del habla por encima de quienes pueden tener algo mejor que decir. La sociedad mexicana a lo largo de su historia se ha enfrentado a la imposición de una cultura a través de dichos medios, una cultura que no ha cambiado en 60 años y que busca mantener, con producciones repetitivas y de baja calidad, a los espectadores como consumidores leales sin capacidad de crítica o voz.

Es ahí, en el despertar de la opinión, donde la libertad de expresión se plasma como derecho esencial para un ciudadano, lo único que necesita es un canal mediante el cual pueda expresarse. En el sistema de justicia mexicano los espacios de expresión han sido cooptados por la fuente oficial, pero ahora con el nuevo paradigma que representa el sistema de justicia acusatorio y los juicios orales tenemos la oportunidad de que novedosas instancias de acceso a la información periodística se rijan por el principio de máxima publicidad, lo que a largo plazo beneficiará no sólo a las y los periodistas y voceros oficiales, sino que brindará confianza en el sistema de justicia y aproximará, como observador-garante, a la ciudadanía.

Para que el funcionamiento del sistema de justicia penal acusatorio sea efectivo, en cuestiones de transparencia y acceso a la información debe reconocer ante todo los instrumentos internacionales con los cuales México tiene compromiso. El primero de ellos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual garantiza la libertad de expresión y de difusión de las ideas e información.

El segundo es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual incorpora la facultad de “buscar, recibir y difundir informaciones”. El tercer convenio fundamental es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual advierte sobre la posible monopolización de los medios de transmisión informativa como limitantes de la libertad de expresión en sus dimensiones individual y social. El último instrumento internacional es la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual incorpora los medios de comunicación como agentes específicos garantes de la libertad de expresión y, por ende, de la democracia.⁷

De conformidad con el artículo 1º constitucional y con base en los más altos estándares internacionales es que el nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal debe ser puesto en práctica. La relación entre la justicia y los derechos informativos es cada vez más estrecha. La libertad de expresión se manifiesta bajo derechos específicos en el procedimiento de justicia. Por lo tanto, la estrategia de comunicación social del sistema penal requiere comprender a todos los actores involucrados. La comunicación social se hace entre tres actores: instituciones, medios y OSC, lo que permite garantizar un sistema informativo de justicia bajo un marco de derecho.

Enfoquémonos en el segundo de éstos para comprender la trascendencia que ejerce en la sociedad. Los medios de comunicación son empresas que explotan un bien nacional con fines de lucro, demuestran su forma de pensamiento en su acontecer cotidiano, convirtiéndolo en una generalización que legitima su discurso de poder. Su principal actividad –que es informar al conjunto de la sociedad– los distingue del resto de las ramas productivas comerciales, ya que conlleva una alta responsabilidad social que los debiera hacer sujetos de un marco jurídico de normas de la información.

Su materia prima es la información, a partir de ella construye agendas periodísticas que jerarquizan los acontecimientos sociales, estos mensajes se producen bajo intereses políticos y económicos que llegan armados a través de recortes de la realidad en formatos de imágenes, audios y palabras. La información periodística es el reflejo de los hechos o de opiniones apreciables, libres de censura, de intereses particulares o de discriminación de cualquier índole. La producción de información en la actualidad es compleja; cuando ésta reproduce discriminación o violencia excesiva los derechos del público son violentados. Ante ello, debe existir la autorregulación de los medios bajo códigos de ética correspondientes con los valores de una sociedad plural, y la rendición de cuentas

⁷ Rosalío López Durán *et al.*, *Derecho de la información. Cuaderno de trabajo*, México, Editorial E, 2007, 269 pp.

hacia ellos para fomentar la transparencia en instituciones fundamentales para el desarrollo de la cultura.

El marco jurídico de la comunicación está precedido por el derecho a la información como un derecho constitucional que garantiza el acceso a la información y la libertad de expresión, entendida como una libertad de doble vía, no expuesta a censura previa de los propietarios de los medios y como derecho hacia quienes reciben los mensajes. Por ello, las líneas editoriales tienen que responder a estos derechos de forma primordial, antes que a los intereses particulares esgrimidos por la publicidad. Por otra parte, las y los periodistas deben tener la garantía de manifestar su libertad de expresión ante acciones antidemocráticas al interior de las empresas mediáticas en las que trabajan, y de expresar reflexiones propias a partir de la experiencia nacional, regional y local. Violentar estos derechos acarrea consecuencias negativas a los principios de libertad en las democracias.

En el caso de la justicia, la violencia reproducida por el periodismo que acarrea su letargo histórico de *nota roja* es una barrera principal a través de la cual se impide el libre desenvolvimiento de una sociedad mexicana que requiere de un sistema de justicia penal transparente, equilibrado y efectivo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos asume el periodismo como actor indispensable para el análisis y tutela de la libertad de expresión, reconociendo la necesidad de un estatuto de protección para las y los periodistas que proteja su libertad e independencia.⁸

La etapa de investigación: piedra de toque de la transparencia

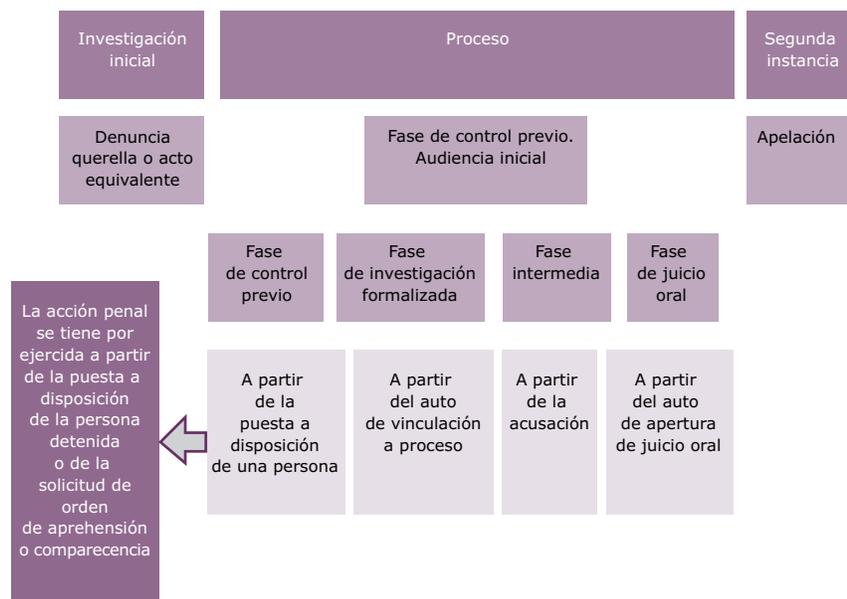
La etapa de investigación en el sistema acusatorio comienza con la investigación inicial (véase esquema 1), que se caracteriza por la presentación de la denuncia o querrela y concluye con el ejercicio de la acción penal. El auto de vinculación a proceso es el momento en que la o el juez decide, contando con las pruebas recabadas en la fase de investigación formalizada, ejercer la acción penal a través del dictado de las actividades procedimentales a que haya lugar.

Aquí existe la distinción entre investigación inicial e investigación formalizada. La primera se refiere a las acciones que el Ministerio Público, como órgano persecutor, realiza para aportar datos de prueba y con ellos solicitar la orden de aprehensión o comparecencia; mientras que la fase de investigación formalizada se refiere a aquella donde se robustecen los contenidos probatorios de

⁸ Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *op. cit.*

los datos de prueba con el auto de vinculación a proceso ya definido. En este momento tanto el Ministerio Público como la defensa tienen la oportunidad de ofrecer elementos probatorios para la argumentación de sus respectivas partes.

Esquema 1. Etapa de investigación



Fuente: *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional*, México, Poder Judicial de la Federación/SCJN/Consejo de la Judicatura Federal, 2011, p. 273.

Las etapas del sistema penal acusatorio

Es en esta fase que sucede la audiencia intermedia y de carácter público, la cual es el punto neurálgico del sistema acusatorio, en donde se abren las posibilidades a favor de nuestra argumentación. Es decir, es aquí donde el juez y las partes representan la característica dialéctica del sistema acusatorio al declarar oralmente sus casos.

El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) Juan Silva Meza ha resaltado la cualidad dialéctica del sistema acusatorio como la principal característica que abre la justicia al grueso de la sociedad al proceder, a través del debate, la contradicción y la lucha de contrarios hacia una síntesis encaminada a velar por los intereses de las partes, del sistema de justicia y de la sociedad.⁹

⁹ Juan N. Silva Meza, "Prólogo", en *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional*, op. cit., pp. 11-18.

Es en este ámbito donde los medios de comunicación ejercerán un papel fundamental a través del tratamiento periodístico de las etapas del sistema acusatorio. Al ser ahora las audiencias públicas, el periodismo tendrá el acercamiento necesario para transparentar los casos y brindar la información necesaria, bajo un estricto código de ética global, a la sociedad.

La *audiencia intermedia* es el momento donde se admiten o excluyen las pruebas, se corrigen los vicios formales de la acusación y, en su caso, se da apertura del juicio oral. No obstante, también en esta audiencia es donde se abre la invitación a modos alternativos de terminación de proceso o al procedimiento especial abreviado.

Como ya se argumentó, una de las finalidades del sistema acusatorio es efectivizar el sistema de justicia penal, partiendo de la premisa de que sea un número muy bajo de casos los que lleguen a juicio oral. Las *salidas alternas* representan la oportunidad de convertir al sistema penal en el escaparate público de la victoria de la razón por encima de la violencia; del retorno a la cultura del diálogo y la reconciliación. A través de la síntesis resultante de la oralidad dialéctica se protegen y promueven los derechos fundamentales de las víctimas del delito y de los procesados, al tiempo que se promueven los acuerdos a través de la reparación de daño, ambos resultados enmarcados en un juicio transparente y público.

Se apela a la responsabilidad ética y a la autorregulación del periodismo para que, al tener como contraparte la activa participación de las osc, promueva el respeto a los derechos humanos para alcanzar un sistema de justicia propio de un Estado democrático de derecho. Para ello, es requisito indispensable que se profundice la transparencia y la rendición de cuentas en el Poder Judicial.

Acceso a la información y transparencia

En un principio, la transparencia en el sistema penal acusatorio se verá medida a través de la capacidad que los actores antes mencionados tengan para generar una política activa de acceso a la información. Esto significa que la transparencia no esté compuesta únicamente por la información pública existente que el Poder Judicial elabora en su cotidiano acontecer, sino que trascienda hasta la exigencia de generar información pública bajo indicadores precisos que permitan evaluar el funcionamiento del sistema acusatorio. La política activa genera información en forma de herramientas de profundización del conocimiento jurídico de la población; educa al tiempo que rinde cuentas. Esta información no es necesariamente visible en las funciones de los operadores de la justicia, ya que abarca información anterior a la denuncia y posterior a la sentencia. La política

activa de transparencia tiene como sujeto inmediato a la ciudadanía en el formato de observador y participante en la toma de decisiones y evaluación de las políticas públicas. Al mismo tiempo, garantiza el principio de máxima publicidad del sistema acusatorio al brindar visibilidad a las decisiones que son tomadas en las etapas del proceso penal, ejecutando el acto de corresponsabilidad entre los deberes de los sujetos obligados a dar la información y el uso que se le da a ésta.

Como consecuencia, se hace necesaria la elaboración de procedimientos específicos para el ejercicio de la transparencia en el sistema acusatorio, así como la categorización de información pública y reservada. En primer lugar, en relación con los usuarios de la justicia, que corresponde a las partes involucradas en un proceso; en segundo lugar, hacia los órganos del Estado que demandan información judicial para llevar a cabo sus tareas, ya sea el Ministerio Público, la Suprema Corte o los tribunales; y por último, la información relevante para la sociedad en general, aquella que permite visualizar cómo se imparte la justicia, que es de observancia hacia las resoluciones de acuerdo con el mayor impacto que existe en la actualidad del papel del Poder Judicial en la vida pública.

Es en el último rubro donde la academia, los medios de comunicación, la OSC y la ciudadanía en general trabajan como reflejo activo de la justicia. La categorización de la información en pública o restringida es la clave para el funcionamiento de la dialéctica de la justicia. El Código Federal de Procedimientos Penales que se apruebe en el futuro deberá definir claramente la distinción, circunstancias, instancias y sujetos que estarán obligados a brindar la información.

La política activa de transparencia se refiere a la corresponsabilidad entre los actores que se desempeñan dentro y alrededor del sistema penal acusatorio. Al ser el periodismo un actor decisivo para la puesta en funcionamiento y evaluación de la justicia será propenso a acercarse a los sujetos obligados sobre el acceso a la información en el proceso penal, relación tan estrecha como dialéctica. El impulso necesario para que el accionar conjunto rinda frutos radica en la sistematización de la información en materia de procuración de justicia.

El problema radica en la falta de voluntad que los propios medios han tenido para mantener un estándar de calidad y de pluralidad en el periodismo. A pesar de que los instrumentos internacionales instan a que la programación debe estar estructurada alrededor de principios definidos en una legislación y derivada de programas plurales, los medios mexicanos se han preocupado por tener la balanza siempre cercana a la producción de entretenimiento y a la venta de publicidad.

El argumento principal con el cual se defienden o sustentan es una supuesta *autorregulación* que les permite crear códigos de ética al interior de sus empresas; sin embargo, el análisis de la programación da cuenta de que esto no

sucede,¹⁰ y cuando se busca a través de procesos legales influir en la programación, aluden a la libertad de expresión como parapeto que se convierte en caverna infranqueable por la ley, situación que los convierte en juez y parte en detrimento de los procesos democráticos.

En la situación de violencia desbordada que vive el país actualmente, en la que hasta las y los servidores públicos han acogido en su lenguaje los códigos del crimen organizado o de la *nota roja*, donde a los secuestros o desapariciones les denominan *levantones* y a las ejecuciones extrajudiciales *ajustes de cuentas*, se hace urgente un cambio en las empresas de comunicación, en las mesas de redacción de los medios, y en la forma de buscar y presentar la información al público. En la actualidad, las y los periodistas de las fuentes de seguridad y justicia *suponen* cómo será la cobertura informativa en el nuevo proceso penal acusatorio, aun cuando las autoridades locales y federales no han definido cuáles son las políticas en materia de comunicación social de las instituciones de impartición y procuración de justicia.

La reproducción del mal llamado *periodismo de nota roja* hace que prevalezcan violaciones a los derechos humanos en el tratamiento de las noticias. La especulación en la noticia, la explotación del morbo, la victimización de las mujeres, la presentación ante medios de personas detenidas, los tribunales mediáticos, los juicios alternos y la escritura cínica de violencia con un lenguaje sin regulaciones lingüísticas son elementos que persisten porque no existe una normatividad clara que impida la posibilidad de que las y los periodistas se sensibilicen, especialicen y profesionalicen. El periodismo de seguridad pública y justicia social se encuentra envuelto en un marco de desprotección por parte del Estado y de las empresas de comunicación. La *línea editorial* excluye y elimina la capacidad creadora y crítica de los trabajadores de los medios.

Así, en el cuadro 1 se retoma una propuesta de indicadores que corresponden a información de justicia básica demandable al sistema acusatorio, la cual permitirá estructurar un marco de referencia conceptual para el ejercicio de la libertad de expresión en el periodismo y su contraparte, el derecho de la sociedad a ser informada, para que formulen un nuevo periodismo de acuerdo con las necesidades de la reforma penal.

¹⁰ Véanse Enrique E. Sánchez Ruiz, "Mercados globales, nacionales y regionales de programación televisiva. Un acercamiento al caso mexicano", en Ernesto Villanueva (coord.), *Comunicación, derecho y sociedad. Estudios en honor al Dr. Javier Esteinou Madrid*, México, Media Comunicación, 1997, pp. 45-84; y Aleida Calleja y Beatriz Solís, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Amarc/Amedi/Comunicación Comunitaria, A. C./CMDPDH/Fundación Friederich Ebert-México, 2005, 247 pp.

En su ámbito informativo, el periodismo ejercerá un rol preponderante con el fin de lograr la transparencia señalada. El cambio paradigmático que significó la reforma penal de 2008 demanda una modificación no menos profunda en el tratamiento noticioso de la fuente de seguridad pública y justicia penal.

Cuadro 1. Indicadores de justicia para el sistema penal acusatorio

Visitas a las agencias investigadoras del Ministerio Público.
Denuncias reportadas.
Determinación de la etapa de investigación.
Motivo por el cual se determinó el arraigo.
Número de ejercicios de la acción penal por tipo de delito.
Personas detenidas en flagrancia.
Órdenes de aprehensión emitidas y cumplidas.
Número de personas presuntas responsables identificadas en la etapa de investigación.
Recursos y su destino.
Publicación de resoluciones de los juicios orales.
Información sobre denuncias contra servidoras y servidores públicos.

Fuente: Propuesta tomada y reformulada de Catalina Pérez Correa González y Alejandro Madrazo Lajous, *Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal*, México, Info-DF (Ensayo núm. 5), 2008, 55 pp.

Conclusiones

En este texto se abordaron aspectos que en la práctica de las libertades de expresión y de información requieren normatividades estrictas, basadas en instrumentos internacionales y con respeto a los derechos humanos. Hasta que el Código Federal de Procedimientos Penales no sea reformulado para actualizarse y fungir como eslabón de enlace entre la teoría y la práctica en la procuración e impartición de justicia del Distrito Federal, las actividades y relaciones que desarrollarán los medios de comunicación con los operadores del sistema penal acusatorio se mantendrán en el marco de la opacidad.

La ausencia de reglas y/o protocolos claros en materia de comunicación social en el marco del nuevo sistema de justicia impacta de forma directa al derecho a la información, al derecho de acceso a la información y al ejercicio de la libertad de expresión, a través de las y los periodistas que cubren las fuentes de justicia y seguridad.

Existe el riesgo latente de que se perpetúe el círculo de opacidad al no definirse dentro de las distintas etapas de la investigación desde qué normativa de transparencia y acceso a la información se registrarán las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia en el sistema penal acusatorio.

Por lo anterior, es necesario que se establezca y defina, al interior del Poder Judicial del Distrito Federal, una política de comunicación social que abone al fortalecimiento de la cultura de la legalidad, y en corresponsabilidad con los medios de comunicación y las y los periodistas. Para ello, la puesta en práctica de los indicadores propuestos es un primer paso aplicable en las tareas cotidianas de estos dos actores. La sociedad civil organizada estará atenta a que el cambio de paradigma que supone el nuevo sistema de justicia se implemente tal y como está estipulado, y que en su aplicación se tomen en cuenta y se otorgue su justo valor a las y los periodistas y a los medios de comunicación como actores.

**EL PAÍS EN CONTEXTO: LAS AGRESIONES
CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL CASO
PARADIGMÁTICO DE LAS AGRESIONES A MUJERES**

Karen Lizbeth Estrada Alvarado y Anaid Palacios Vázquez

Karen Lizbeth Estrada Alvarado es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y profesora adjunta de la asignatura de Derechos Humanos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se ha desempeñado como capacitadora en temas de derechos humanos de las mujeres y violencia de género, derecho a la salud, derechos humanos de las juventudes, función policial y derechos humanos, derecho a la libertad de expresión, derecho a la no discriminación; y ha trabajado con servidoras y servidores públicos en estas materias. Ha participado activamente con diferentes organizaciones para la defensa de los derechos humanos y actualmente se desempeña como consultora y coordinadora de proyectos en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana para gobiernos estatales y el local en el Centro de Estudios para la Seguridad Ciudadana y la Justicia, S. C.

Anaid Palacios Vázquez fue prestadora de servicio social en la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Derechos Humanos del Distrito Federal.

Introducción

A partir del contexto de violencia desarrollado en México durante los últimos años en contra de personas que ejercen la libertad de expresión, fue identificado un aumento en las agresiones contra periodistas y medios de comunicación en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008.¹ Con ello quedó manifiesta “la necesidad de que las autoridades capitalinas implementen políticas públicas con el propósito de revertir esta tendencia”.²

Con el fin de cumplir esta meta, en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, específicamente en el capítulo 20 referente al derecho a la libertad de expresión, se estableció como uno de sus objetivos específicos el “prevenir, investigar, sancionar y reparar las agresiones cometidas contra las y los trabajadores y profesionales de la comunicación, periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión”.³ Para lograrlo, una de las estrategias planteadas consiste en investigar adecuadamente las agresiones cometidas contra periodistas y personas que ejercen la libertad de expresión, así como garantizar el cumplimiento de la obligación de reparar el daño adecuadamente a las víctimas de violaciones a este derecho, con base en líneas que especifican las acciones que debe realizar cada autoridad responsable de su cumplimiento.

¹ Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2008, pp. 389-391.

² Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009, p. 145.

³ *Idem*.

La Relatoría para la Libertad de Expresión (RLE) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en su labor de atender la situación que enfrentan las personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, realiza un registro y monitoreo permanente de las agresiones que se efectúan contra este derecho en todo el país, recopilando la información particular de las cometidas en contra de la libertad de prensa de las y los periodistas y medios de comunicación, con particular atención en las ocurridas en el Distrito Federal –pero sin restringirse a éstas– y utilizando la perspectiva de género.

Con este registro la RLE no sólo tiene el objetivo de visibilizar los ataques que violentan este derecho, sino también de crear mejores herramientas y mecanismos para la atención, asesoría y apoyo a las víctimas de las agresiones, incluyendo el acompañamiento durante el proceso de acceso a la justicia y reparación del daño. Entonces, es correcto decir que la RLE de la CDHDF da seguimiento y registra la información correspondiente a los casos de agresiones fuera del Distrito Federal para posteriores análisis y uso en su labor, mientras que acompaña directamente o da seguimiento a los casos que suceden dentro de la ciudad de México, al ser competente en estos últimos.

En este artículo se darán a conocer las agresiones registradas por la RLE durante 2012 haciendo un comparativo con las registradas en 2013 y 2014 en todo el país. Asimismo, se explicarán los tipos de agresiones, los sujetos agredidos, los presuntos responsables, el lugar, la impunidad que impera en el caso de los asesinatos, el desplazamiento forzado de periodistas, y el tema particular de las agresiones en contra de mujeres que ejercen el periodismo. Finalmente, se elaborarán algunas conclusiones con la finalidad de que las autoridades responsables garanticen y protejan de mejor manera la libertad de expresión.

Metodología del registro de agresiones

Para el registro que hace la RLE de los ataques a la libertad de expresión que sufren las personas que ejercen este derecho y las y los periodistas y los medios de comunicación, se utilizó la metodología contenida en el *Manual de atención integral en casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a personas que ejercen la libertad de expresión*⁴ de la CDHDF, así como las *Bases para el monitoreo y registro de las agresiones a la libertad de expresión* de la

⁴ CDHDF, *Manual de atención integral en casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a personas que ejercen la libertad de expresión*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 14), 2011, 119 pp.

Alianza de Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión en América Latina y el Caribe (IFEX-ALC).⁵ Ambos documentos se complementan –el primero toma como base al segundo– ya que parten de un mismo sistema de registro y permiten identificar, sistematizar y calificar dichas agresiones.

En términos generales, el registro se inicia con un monitoreo y búsqueda de presuntas agresiones a la libertad de expresión que incluye: rastrear información en internet; establecer contacto directo con las víctimas, representantes u organizaciones; redes sociales; medios de comunicación y comunicados de organizaciones, entre otros.

Tras la realización del monitoreo, la información se registra por medio de una base de datos. Una vez que se evaluó la información del caso y se estableció que existe un vínculo causal entre la agresión y la libertad de expresión –en virtud, por ejemplo, del tipo de trabajo, actividad o investigación que realizaba la persona en el momento de ser violentada, etc.–, se asienta el nombre de la víctima, el puesto que desempeña (reportero, fotógrafo, corresponsal, editor, directora, etc.), el tipo de agresión, el lugar o entidad federativa donde ésta se cometió, la o el presunto responsable y el medio en que colabora (radio, televisión, prensa, medio digital, medio comunitario, etc.), entre otras categorías que amplían la información.

Para el registro de los ataques a la libertad de expresión, la RLE hace una clasificación de los diferentes tipos de agresiones que sufren las y los periodistas, lo que permite ver las diversas formas con las que se ejerce violencia, presión y obstrucción sobre este derecho.⁶ Para contar con bases concretas de los diferentes tipos de agresiones, la RLE recoge las consideraciones del principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el cual menciona las conductas que se califican como agresiones a periodistas: “El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión”.⁷

⁵ IFEX-ALC, *Bases para el monitoreo y registro de las agresiones a la libertad de expresión*, DFAIT de Canadá, agosto de 2010, pp. 18-20, disponible en <http://ifex.org/americas/2011/03/15/ifex-alc_base_spanish.pdf>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

⁶ *Idem*.

⁷ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º periodo ordinario de sesiones, del 2 al 20 de octubre de 2000, principio 9, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Al anterior listado, con base en la experiencia registrada sobre las diferentes agresiones, los manuales agregan el desplazamiento, la detención y el acoso como conductas que violan el derecho a la libertad de expresión.

Cuadro 1. Conductas que violan el derecho a la libertad de expresión de las y los periodistas

Agresiones ⁸	Qué implican
Agresión física/material	Acciones mediante las cuales se produce una afectación corporal visible. También incluye daños al equipo y a las instalaciones de trabajo.
Amenazas	Acciones por medio de las que se emite un mensaje verbal, escrito u otro, directo o indirecto, con el objetivo de provocar la autocensura o la censura indirecta.
Asesinato	Acción por la que se priva de la vida a una o un periodista o comunicador por razones de su oficio.
Desplazamiento forzado	Ocurre cuando una o un periodista es obligado a salir temporal o definitivamente de su lugar o país de origen, como consecuencia de un temor fundado de persecución ocasionado por su oficio periodístico.
Detención	Acción de privación de la libertad por el ejercicio de la libertad de expresión o por el ejercicio periodístico, desarrollado o publicado o que está por ser publicado. En otras palabras la o el periodista es detenido con motivo del ejercicio de su profesión.
Secuestro	Cuando no existe una presunción de la participación del Estado.
Intimidación/presión	Acciones que influyen en el trabajo, en sentido editorial o línea informativa, de las y los periodistas, comunicadores, editores, directivos o trabajadores de los medios de comunicación.
Acoso	Acción por medio de la cual se acusa ante instancias judiciales por el contenido de una publicación o expresión en cualquier medio de comunicación, con el fin de provocar la autocensura o desacreditar dicho contenido.

Fuente: Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º periodo ordinario de sesiones, del 2 al 20 de octubre de 2000, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013; CDHDF, *Manual de atención integral en casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a personas que ejercen la libertad de expresión*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 14), 2011, 119 pp.; y IFEX-ALC, *Bases para el monitoreo y registro de las agresiones a la libertad de expresión*, DFAIT de Canadá, agosto de 2010, 40 pp., disponible en <http://ifex.org/americas/2011/03/15/ifex-alc_base_spanish.pdf>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

En un tercer paso, después del monitoreo y registro la RLE se pone en contacto con la víctima para corroborar la información, y recurre a organizaciones civiles o continúa con el monitoreo en los medios de comunicación. En caso de tratarse de periodistas que son violentadas o violentados en el Distrito Federal se les brinda atención, se les acompaña en los procesos y se articulan redes de protección con diferentes organizaciones –como Article 19; la Casa de los Derechos de Periodistas, A. C.; y Periodistas de a Pie, entre otras– con la finalidad de for-

⁸ IFEX-ALC, *doc. cit.*, p. 18.

talecer la seguridad de las víctimas, dar atención oportuna, evaluar los riesgos y, con base en lo anterior, si es el caso, ingresar a la o el periodista a un sistema de protección como el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades.

¿Cuántas agresiones?

La violencia contra las y los periodistas y los ataques a medios de comunicación en México han aumentado considerablemente de 2000 a la fecha. Reporteros sin Fronteras ha documentado que durante las administraciones de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) México se colocó entre los 10 países más peligrosos del mundo para las y los periodistas. Un total de 88 personas que ejercían el periodismo murieron y otras 17 han desaparecido en una década, además no sólo han advertido del incremento en los ataques sino también del ambiente de impunidad en el que se encuentran las investigaciones en torno a éstos.⁹ Además, según la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADCLE) de la Procuraduría General de la República, en el periodo 2000-2014 se perpetraron más de 100 asesinatos y hubo más de 20 periodistas desaparecidos; los delitos que con mayor frecuencia se denunciaron fueron los de amenazas y el abuso de autoridad.

En 2012 la RLE registró 201 casos de agresiones contra la libertad de expresión, de los que estableció que los agresores más recurrentes pertenecen a grupos armados, autoridades y fuerzas de seguridad de cualquier nivel de gobierno o civiles. Del total de las agresiones la más recurrente fue la física/material con 96 casos, seguida de amenazas con 26, intimidación/presión con 24 casos y periodistas desplazados con 21.

⁹ Reporteros sin Fronteras, "México. Amenazas y censura en los estados de Veracruz, Oaxaca, Michoacán y Zacatecas", Madrid, 30 de septiembre de 2013, disponible en <<http://www.rsf-es.org/news/mexico-amenazas-y-censura-en-los-estados-de-veracruz-oaxaca-michoacan-y-zacatecas/>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Cuadro 2. Agresiones contra la libertad de expresión por tipo registradas en 2012

Tipo de agresión	Cantidad
Agresión física/material	96
Amenazas	26
Intimidación/presión	24
Desplazamiento forzado	21
Detención ilegal	15
Secuestro	8
Asesinato	7
Desaparición	2
Acoso	2
Total	201

Fuente: RLE de la CDHDF.

En 2011 la CDHDF reportó 134 agresiones contra periodistas y profesionales de la comunicación, las cuales en 2012 tuvieron un incremento de 34 por ciento.

En el primer cuatrimestre de 2013, la RLE registró 89 agresiones contra este derecho, cuando en el mismo periodo de 2012 se documentaron tan sólo 38.¹⁰ Para el cierre de 2013 la CDHDF contabilizó 424 casos; 125 de éstos fueron en el Distrito Federal, duplicando la cifra de agresiones registrada por la CDHDF en 2012.

Al identificar las agresiones también se observa el objetivo que persiguen estos agravios contra periodistas. De acuerdo con la interpretación de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, las agresiones contra las y los periodistas tratan de impedir el ejercicio de esta actividad y que la sociedad sea informada:

Por un lado, busca eliminar a aquellos periodistas que realizan investigaciones sobre atropellos, abusos, irregularidades o ilícitos de todo tipo, llevados a cabo ya sea por funcionarios públicos, organizaciones o particulares en general, a fin de que sus investigaciones no puedan concluirse, alcancen el debate público que ameritan o simplemente como represalia de éstas. Por otro lado, busca ser una herramienta de intimidación, mediante la cual se envía un claro mensaje para todas aquellas personas de la sociedad civil que realizan tareas de investigación sobre irregularidades en la gestión pública. Esta práctica busca que la prensa como mecanismo de control,

¹⁰ CDHDF, Boletín núm. 150/2013, La libertad de expresión en México se encuentra en riesgo: CDHDF, 5 de mayo de 2013, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php/boletines/3153-boletin-1502013>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

garde silencio o se haga cómplice de aquellas personas o instituciones que realizan actos o hechos abusivos o ilegales. En última instancia, lo que se busca es impedir a toda costa que la sociedad sea informada de estos acontecimientos.¹¹

En 2014 las cifras sufrieron un alarmante aumento. En el tercer trimestre de ese año el país fue catalogado como el más peligroso para los periodistas desde 2007, según la organización Article 19, pues en palabras de su director Darío Ramírez hasta septiembre de ese año se habían contabilizado más de 200 agresiones.

Medios de comunicación, blanco de las agresiones

De acuerdo con la documentación de las agresiones a la libertad de expresión, los medios de comunicación en los últimos años han pasado a ser blanco importante de éstas. En 2012 se registraron 17 ataques contra los medios en todo el territorio mexicano. Hacia el primer cuatrimestre de 2013 esta cifra aumentó a 27 agresiones a medios de comunicación, incluyendo una contra organizaciones civiles; varias de ellas tuvieron lugar durante la cobertura de marchas y movilizaciones. En 2014 los ataques a instalaciones de medios de comunicación tuvieron un aumento de 39% con respecto a 2013.¹²

La organización Reporteros sin Fronteras condenó los ataques que en julio de 2012 sufrieron en un solo día tres medios de comunicación: los suplementos *La Silla* y *Linda Vista*, ambas publicaciones de *El Norte* (Grupo Reforma) con sede en Monterrey, Nuevo León; y *El Mañana*, cuya redacción está en Nuevo Laredo, Tamaulipas, los cuales fueron agredidos con granadas, viéndose en la necesidad de abstenerse de publicar información relacionada con el crimen organizado.¹³

El 23 de junio de 2014 la revista *Contralínea* fue víctima del allanamiento de sus instalaciones. Los delincuentes sustrajeron documentación periodística y equipo de cómputo del director Miguel Badillo, del subdirector José Reyes y de los reporteros; así como pantallas de televisión y discos compactos con información editorial.

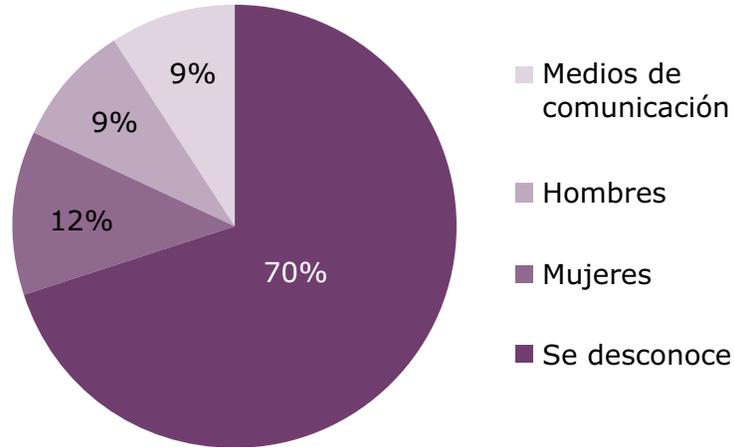
¹¹ Organización de los Estados Americanos, "Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios", párr. 39, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

¹² Información obtenida de la base de datos de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CDHDF.

¹³ "Condena Reporteros Sin Fronteras ataques a tres redacciones mexicanas en un día", en *Aristegui Noticias*, México, 11 de julio de 2012, disponible en <<http://aristeguinoticias.com/1107/mexico/condena-rsf-ataques-a-tres-redacciones-mexicanas-en-un-dia/>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Lo terrible de estos agravios es que no sólo son daños materiales sino que también se pone en riesgo la integridad física y psicológica de las y los trabajadores; además de que son considerados como actos de intimidación, censura y presión hacia otros medios, por lo que las medidas de protección y cautelares hacia la prensa que sufra estas agresiones deben garantizar la seguridad e integridad física de los integrantes de los medios.

Gráfico 1. Blancos de las agresiones



Fuente: RLE de la CDHDF.

Presuntos responsables

De acuerdo con la información de 2012 de la RLE, en cuanto a las y los presuntos responsables, tanto las fuerzas de seguridad –policías federales, estatales, municipales, etc.– como servidoras y servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno fueron los que mayor número de agresiones cometieron contra la libertad de expresión, con 54 y 28 casos respectivamente.

Cuadro 3. Presuntos responsables de agresiones a la libertad de expresión

Presunto responsable	Cantidad
Fuerzas de seguridad	54
Servidores públicos	28
Particulares	26
Crimen organizado	16
Se desconoce	77
Total	201

Fuente: RLE de la CDHDF.

Article 19 señaló en su reporte de enero a septiembre de 2012, relativo a las agresiones de carácter nacional, que los tres niveles de gobierno fueron responsables de más del doble de agresiones contra periodistas, incluso por arriba de aquellas que son atribuibles a la delincuencia organizada, y destaca que cuatro de cada 10 abusos cometidos por servidores públicos contra la prensa son autoría de elementos de las policías municipales.¹⁴

En 2014, 59% de esas agresiones fue cometido por funcionarios públicos y apenas 6.7% vino del crimen organizado.¹⁵

Lugar de las agresiones

Con respecto al lugar de las agresiones, en 2012 el Distrito Federal contó con 66 casos, seguido de Veracruz con 29 y Oaxaca con 22. La escalada en el registro de agresiones en la ciudad de México se debe, entre otras cosas, a los eventos coyunturales que se dieron lugar en la capital del país en 2012, principalmente a los de la toma de protesta del presidente Enrique Peña Nieto el 1 de diciembre, en donde se realizaron diferentes manifestaciones que derivaron en detenciones arbitrarias y ataques a personas que protestaban pacíficamente, así como a periodistas que se encontraban realizando su labor informativa, aumentando la cifra de las agresiones en la entidad.¹⁶

En muchos de los casos del Distrito Federal se cuenta con la ventaja de tener más fuentes de información, como lo son el contacto directo con las víctimas que fueron violentadas y las que realizaban su labor informativa, las quejas de éstas; además de relación con los medios de comunicación nacionales e información sobre ataques a protestas o movimientos sociales que tienen como principal punto de encuentro la capital del país. Sin embargo, es importante se-

¹⁴ Article 19, *Agresiones contra periodistas y medios en México. Enero-septiembre 2012*, México, Article 19, octubre de 2012, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/wp-content/uploads/2012/10/109616887-tercer-trimestral.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

¹⁵ "Más de 200 agresiones contra periodistas en México, sólo en 2014: ONG", en *La Jornada*, México, agosto de 2015, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/02/mas-de-200-agresiones-contra-periodistas-en-mexico-solo-en-2014-ong-4068.html>>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.

¹⁶ La RLE tuvo conocimiento y registro de 15 casos de periodistas que se encontraban informando sobre los acontecimientos del 1 de diciembre, quienes fueron agredidos por ejercer su derecho a la información. Véase CDHDF, Recomendación 7/2013, Violaciones a derechos humanos en el contexto del operativo policial del 1 de diciembre de 2012 denominado por las autoridades del Distrito Federal "Transmisión del Poder Ejecutivo Federal" y "Palacio Nacional", disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php/recomendaciones/por-ano/2013>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

ñalar que para hacer una evaluación sobre la entidad federativa más violenta, el número de agresiones sería sólo una variable que se debería determinar, ya que el tipo de agresión sería otro elemento que habría que tomarse en cuenta. Por ejemplo, podría evaluarse el caso de Veracruz frente al del Distrito Federal, pues si bien en este último se registran más agravios, en Veracruz ocurren agresiones más graves, ya que cuatro de los siete homicidios ahí documentados fueron cometidos de abril a mayo de 2012, es decir, en menos de un mes.

Mapa 1. Número de agresiones contra la libertad de expresión por estado



Fuente: RLE de la CDHDF.

La impunidad

Uno de los graves problemas que enfrentan las y los periodistas que han sufrido alguna agresión o violación a su derecho a la libertad de expresión es la falta de justicia o esclarecimiento de quienes son responsables de tales vulneraciones. El Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés) menciona que aproximadamente 90% de casos de periodistas asesinados se encuentran sin resolver, y la mayoría se le ha atribuido a los cárteles de la droga o a servidores públicos policiales y de gobierno corruptos. Los asesinatos de periodistas han disminuido ligeramente en los últimos tres años, pero la investigación del CPJ indica que el descenso se debe en parte a la autocensura que se

ha afincado prácticamente en todos los rincones del país fuera de la capital.¹⁷ En la mayoría de los casos en donde se registró un avance o esclarecimiento de la agresión, como en algunos relacionados con homicidios, las dudas imperan, puesto que las causas de los asesinatos se atribuyen a cuestiones que nada tienen que ver con el ejercicio de la libertad de expresión, sin evidencia pública de que se haya agotado la línea de investigación con respecto a la labor periodística.

Mapa 2. Periodistas asesinados en 2012



Nota: En 2012 la RLE registró 12 asesinatos de periodistas, de los cuales se presume que sólo siete están vinculados con el ejercicio periodístico. Los cinco restantes se realizaron: uno en el Estado de México, uno en Querétaro, dos en Chihuahua y uno en Morelos.

Fuente: RLE de la CDHDF.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de la periodista Regina Martínez –encontrada sin vida dentro de su domicilio en Veracruz, el 28 de abril de 2012–, que causó gran indignación y repudio entre la comunidad periodística. El 30 de octubre la Procuraduría General de Justicia de ese estado presentó a uno de los presuntos autores del asesinato, y se apresuró a dictarle auto de formal prisión en un intento de dar por concluido el caso. Sin embargo, el 8 de agosto de 2013 la Séptima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz

¹⁷ Comité para la Protección de los Periodistas, “Eludir los asesinatos”, Nueva York, 2 de mayo de 2013, disponible en <<http://www.cpj.org/es/2013/05/eludir-los-asesinatos-2.php>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

anuló la sentencia de 38 años de prisión, asegurando que las pruebas en contra del supuesto responsable eran insuficientes y sólo se basaban en la confesión del acusado, obtenida presuntamente bajo tortura.¹⁸

Los distintos hechos que rodean la investigación y los procedimientos hacen que se generen dudas y desconfianza por los resultados de éstos, que parecieran dejar en entredicho la labor de las autoridades veracruzanas –debido a que el clima de inseguridad, impunidad y violencia sigue estando latente–, por lo que ahora la reanudación de la investigación debe centrarse en las actividades laborales de la periodista, con el fin de que se resuelva el caso y se detengan a los verdaderos responsables.

El 7 de febrero de 2013 en el Senado de la República se instaló la Comisión Especial para dar Seguimiento a las Agresiones contra Periodistas y Medios de Comunicación. Durante este hecho el director de la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Javier Tapia Urbina, manifestó que el índice de impunidad en las investigaciones sobre estos delitos es de 81 por ciento.¹⁹

El presidente de la Comisión especial mencionada, el senador del Partido del Trabajo, Marco Antonio Blásquez Salinas, destacó que la vida de los periodistas está en riesgo y la seguridad de los medios de comunicación se encuentra comprometida, por lo que la Comisión se aseguraría de que el mecanismo establecido en la ley fuera eficaz para su protección.²⁰

El relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, al reunirse con integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados durante su visita a México, indicó que es vital combatir la impunidad para abatir los delitos contra periodistas y defensores de derechos humanos. Asimismo, señaló la importancia de crear en dicha Cámara una comisión especial que dé

¹⁸ Información obtenida durante el seguimiento del caso que realizó la RLE y a partir de las siguientes notas periodísticas sobre los acontecimientos que rodean su esclarecimiento: “Dan formal prisión a El Silva por el homicidio de Regina Martínez”, en *Excélsior*, México, 2 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/2012/11/02/nacional/867702>>; “Revocan la sentencia del presunto asesino de Regina Martínez: debe reanudarse la investigación”, en *Reporteros sin Fronteras*, 9 de agosto de 2013, disponible en <<http://es.rsf.org/mexico-revocan-la-sentencia-del-presunto-09-08-2013,45039.html>>; y Noé Zavaleta, “Revocan la condena a ‘El Silva’, sentenciado por el crimen de Regina Martínez”, en *Proceso*, México, 8 de agosto de 2013, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=349544>>, todas las páginas consultadas el 19 de noviembre de 2013.

¹⁹ Víctor Ballinas y Andrea Becerril, “Llega a 81% el índice de impunidad en indagatorias de delitos contra periodistas”, en *La Jornada*, México, 8 de febrero de 2013, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/02/08/politica/007n1pol>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

²⁰ *Idem*.

seguimiento a los casos de agresión, además de elaborar una norma reglamentaria que opere la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en junio de 2012.²¹

Todo esto deja una asignatura pendiente para el Estado mexicano, la cual debe ser tomada en cuenta para que pueda cumplir sus obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos, y posibilite reforzar el ejercicio periodístico, indispensable para la eficacia real de la libertad de expresión y de prensa.

Desplazamiento forzado de periodistas

Un fenómeno que se debe resaltar es el desplazamiento forzado de periodistas por la violencia en sus lugares de residencia. El Centro Nacional de Comunicación Social destaca que “no existen registros oficiales sobre el desplazamiento forzado de periodistas, pero organizaciones e instancias locales han logrado documentar casos, en los que la capital del país se ha convertido en un refugio temporal”.²² Con base en sus registros, la RLE de la CDHDF y algunas organizaciones²³ estiman que en 2012 aproximadamente 20 periodistas –contando a sus familias– han solicitado refugio en la capital.

Gran parte de los comunicadores exiliados provienen de Veracruz, principalmente por el aumento de las agresiones contra los periodistas en ese estado, el cual ocasionó el miedo y la salida de algunos de ellos, incluso obligándolos a retirarse de su actividad, mientras que muchos más siguen trabajando con temor.²⁴ Las autoridades, en el caso de Veracruz, han ordenado vigilancia policial para los medios de comunicación, la cual sólo cuida las instalaciones pero se

²¹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2012, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

²² Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México, “Temas de derechos humanos 2012: Daño reiterado, agresiones a la libertad de expresión en México en el año 2012”, México, 7 de enero de 2013, disponible en <<http://www.libertad-expresion.org.mx/noticias/temas-de-derechos-humanos-2012-dano-reiterado-agresiones-a-la-libertad-de-expresion-en-mexico-en-el-ano-2012/>>, página consultada el 23 de enero de 2014.

²³ Article 19, *doc. cit.* En el referido periodo esta organización documentó 13 casos de periodistas desplazados.

²⁴ La RLE tiene comunicación directa con la mayoría de las y los periodistas desplazados, especialmente aquellos que se encuentran en el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades. Esta afirmación se basa en el seguimiento, acompañamiento y comunicación con ellas y ellos.

desconoce el caso de algún reportero que esté específicamente bajo vigilancia oficial.²⁵

Debido a las múltiples y diversas agresiones cometidas en contra de las y los periodistas –y al contexto de riesgo que predomina en torno a la defensa de los derechos humanos–, se logró que desde la sociedad civil en el Distrito Federal se impulsara el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades, a través de la firma de un convenio interinstitucional en marzo de 2012.²⁶

El Mecanismo es resultado de un largo proceso de exigencia y denuncia sobre las condiciones en las que desempeñan sus labores tanto las personas defensoras de derechos humanos como las y los periodistas en México; más adelante se darán detalles de su funcionamiento y retos, en el apartado referente a la responsabilidad estatal del Gobierno del Distrito Federal frente al desplazamiento interno.

Agresiones contra mujeres periodistas

Contexto

En la última década, distintas organizaciones que se dedican al seguimiento de la violencia hacia las mujeres –como Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC), A. C.– han documentado que el país se ha visto envuelto año tras año en casos de agresiones contra mujeres periodistas, incrementándose particularmente entre 2009 y 2011.²⁷ Uno de los problemas de las agresiones contra las mujeres que practican el periodismo es que éstas no se encuentran suficientemente visibilizadas. Los registros de la RLE y otras organizaciones defensoras de

²⁵ Jorge Carrasco Araizaga, “Periodistas en Veracruz emprenden el éxodo del miedo”, en *Proceso*, México, 12 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=307327>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

²⁶ CDHDF, Boletín núm. 176/2012, Se instala Comité del Mecanismo para Protección de Periodistas y Defensoras y Defensores de Derechos Humanos del Distrito Federal, 13 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php/boletines/2324-boletin-1762012>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

²⁷ En 2008 se registraron cinco casos de violencia contra mujeres periodistas, en 2009 ocurrieron 13, en 2010 prácticamente se triplicaron para sumar 38 casos, y en 2011 fueron 31. Véase CIMAC, *Informe diagnóstico. Violencia contra las mujeres periodistas México 2010-2011*, México, CIMAC, 2012, pp. 21-23.

la libertad de expresión²⁸ indican que si bien no hay un patrón de violencia por razones de género en los primeros análisis, muchos de los ataques que sufren tienen métodos diferenciados de conductas de agresión –como física y sexual–, actos de presión e intimidación, así como la intención de perjudicar el entorno íntimo y familiar, siendo conductas asociadas por lo menos indirectamente con el género.

Para ejemplificar lo anterior es importante ver los casos que en 2012 se detectaron, entre los que se destaca la violencia mediante presión e intimidación, dirigida tanto a las mujeres periodistas como a sus familiares.

Casos

En tiempos donde el alto nivel de impunidad se hace presente es común que los distintos crímenes asociados queden sin que se atribuya la responsabilidad a los agresores. En los casos de periodistas, una agresión en donde esto puede apreciarse es en el asesinato, que se comete generalmente por la relación que existe entre la información que obtienen y la exhibición que podrían hacer tanto de grupos del crimen organizado como de servidores públicos, principalmente.

En 2012 el caso del asesinato de la periodista Regina Martínez fue fuertemente criticado porque en su esclarecimiento se tomó como línea de investigación la de la comisión del crimen por motivos pasionales-personales, dejando de lado la línea del ejercicio periodístico. Las autoridades cuestionaron la vida personal de la comunicadora y expusieron asuntos privados para justificar las agresiones en su contra.

Además de los casos de amenazas o asesinatos, las agresiones que se dan a través de demandas y sentencias en el ámbito judicial sirven para amenazar e intimidar, así como para tratar de amedrentar a las comunicadoras.

Uno de estos casos es el de la periodista Sanjuana Martínez quien, tras ser arrestada con lujo de violencia por una demanda civil en torno a la custodia de sus hijos, denunció que se trató de una venganza por publicar el caso de abuso de autoridad de una jueza en Monterrey. Los supuestos hechos por los que habría recibido esta agresión datan de 2008, cuando denunció las acciones a cargo

²⁸ Véanse Article 19. Oficina para México y Centroamérica, *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Informe 2011*, México, Article 19, marzo de 2012, p. 15, disponible en <<http://www.ifex.org/mexico/2012/03/20/article19informe2011.pdf>>, página consultada el 9 de octubre de 2012; y Article 19. Oficina para México y Centroamérica, *Doble asesinato. La prensa entre la violencia y la impunidad. Informe México 2012*, México, Article 19, marzo de 2013, p. 20, disponible en <<http://es.scribd.com/doc/130105381/Doble-asesinato-La-prensa-entre-la-violencia-y-la-impunidad>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

de la jueza novena de lo familiar, Luz María Guerrero Delgado, quien acompañada de tres integrantes del personal de su juzgado –una agente del Ministerio Público y tres policías ministeriales– violó la Constitución y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia al privar de su libertad a la directora de la organización de la sociedad civil Alternativas Pacíficas, María del Mar Álvarez Morales, para apoderarse de dos personas menores de edad.²⁹

Otro ejemplo es el caso de una periodista que fue secuestrada junto con su hijo para reaparecer hasta una semana después. En éste, su familia dio cuenta de que cuando fueron a su domicilio se percataron de que todo “estaba revuelto”, la cámara de la reportera había sido destrozada y tirada en el suelo, y además su vehículo no fue localizado, dando indicios de posible relación con su ejercicio periodístico. En Sonora, por otro lado, una reportera fue intimidada aparentemente por servidores públicos de la administración estatal, quienes la amenazaron con publicar detalles personales y confidenciales de la comunicadora con el fin de minar su credibilidad.³⁰

Como otro caso de referencia en el cual el género es un factor que se debe tomar en cuenta está el de la periodista Lydia Cacho, quien sufrió agresiones particulares e incluso de carácter misógino. La comunicadora empezó a recibir amenazas desde 2005 tras publicar un libro en el que sacaba a la luz una red de pornografía infantil que al parecer actuaba con el conocimiento y protección de políticos y empresarios de Quintana Roo y Puebla. Durante 2010 publicó otro libro en el que reveló la trata de mujeres y niñas y señaló los nombres de individuos presuntamente vinculados a estas redes delictivas; en 2012 recibió amenazas de manera verbal vía telefónica de presuntos delincuentes que habían sido señalados en su libro *Esclavas del poder*.³¹

Todas estas agresiones no hacen más que reafirmar la necesidad de difundir las situaciones particulares a las que se sujetan las mujeres y la vulnerabilidad de sus derechos como resultado de éstas –y de la especificidad de ser mujeres periodistas–, de ahí la importancia de plantear las medidas de seguridad que ayuden a solucionar el problema de las agresiones.

²⁹ Sanjuana Martínez, “Secuestran autoridades de NL a directora de refugio para mujeres”, en *La Jornada*, México, 10 de octubre de 2008, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2008/10/10/index.php?section=estados&article=041n1est>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

³⁰ Article 19. Oficina para México y Centroamérica, *Doble asesinato. La prensa entre la violencia y la impunidad. Informe México 2012, op. cit.*, p. 20.

³¹ Información obtenida a partir del seguimiento del caso de la periodista.

Cuadro 4. Periodistas agredidas en el Distrito Federal por razones posiblemente vinculadas con su trabajo, 2012

Fecha	Perfil	Modo en que ocurrieron las agresiones
20 de febrero	Fotógrafa	Fue agredida a golpes por elementos de seguridad privada de la Arena Ciudad de México.
19 de mayo	Reportera	Fue amenazada por correo electrónico a raíz de la cobertura de un mitin escolar.
2 de junio	Colaboradora en un periódico	Recibió mensajes de amenazas contra ella y su familia a través de Twitter por parte de un simpatizante del entonces candidato a la Presidencia por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).
6 de junio	Conductora de noticiero	Actos de presión en su contra para cambiar su línea editorial. Fue despedida como consecuencia de no haber aceptado.
5 de julio	Colaboradora en un diario	Fue detenida sin base jurídica.
21 de julio	Reportera	Recibió golpes mientras era insultada. Además, su familia también ha sido agredida y amenazada.
22 de agosto	Reportera	Sufrió agresiones por parte de un ex diputado local del Partido Acción Nacional.
9 de septiembre	Reportera	Fue despojada de sus pertenencias por simpatizantes del entonces candidato a la Presidencia por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).
9 de septiembre	Reportera	Fue despojada de sus pertenencias por simpatizantes del entonces candidato a la Presidencia por el PRD.
15 de septiembre	Fotógrafa	Fue agredida físicamente cuando forcejeó con policías que intentaban arrebatarle su equipo durante la cobertura informativa de una protesta de simpatizantes del movimiento Yo soy 132.
26 de noviembre	Reportera	Sufrió acoso con motivo del trabajo periodístico que realizaba en torno al problema suscitado en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
1 de diciembre	Fotoperiodista	Recibió golpes en la cabeza con una lata de gas lacrimógeno durante la cobertura de las protestas y disturbios ocurridos durante la toma de protesta del presidente electo.
1 de diciembre	Fotoperiodista	Recibió golpes en la cabeza con una lata de gas lacrimógeno durante la cobertura de las protestas y disturbios ocurridos durante la toma de protesta del presidente electo.

Fuente: RLE de la CDHDF.

Cuadro 5. Periodistas agredidas en el resto del país por razones posiblemente vinculadas con su trabajo, 2012

Fecha	Perfil	Modo en que ocurrieron las agresiones	Entidad en que ocurrieron los hechos
20 de junio	Corresponsal	Fue detenida sin base jurídica por parte de agentes de policía del estado de Hidalgo mientras tomaba imágenes del momento en que simpatizantes del PRI regalaban objetos con los logos de dicho partido.	Hidalgo
26 de junio	Reportera	Fue agredida por una militante del PRI mientras tomaba fotografías y video de las agresiones verbales entre integrantes del movimiento Yo soy 132 y simpatizantes del entonces candidato a la Presidencia por el PRI.	Oaxaca
30 de julio	Reportera	Fue amenazada de forma verbal por parte de un ex candidato a diputado federal por el Partido Nueva Alianza.	Sinaloa
3 de agosto	Periodista, feminista y activista de derechos humanos de las mujeres	Fue amenazada vía telefónica aparentemente por presuntos delincuentes que habían sido señalados en uno de sus libros y que estaban vinculados con la trata de mujeres para la prostitución. Las amenazas empezaron tras publicar sus libros en donde se dio a conocer la existencia de una red de pornografía infantil.	Quintana Roo
1 de octubre	Periodista y corresponsal	Fue agredida después de fotografiar enfrentamientos entre policías y manifestantes en Chiapas.	Chiapas
31 de octubre	Conductora de noticiero	Desapareció en el estado de San Luis Potosí.	San Luis Potosí
25 de noviembre	Periodista y profesora de nivel básico	Fue despojada de su vehículo cuando se disponía a abordarlo y fue sometida por dos hombres que portaban armas de fuego. Media hora después fue localizada y trasladada al hospital.	Sinaloa

Fuente: RLE de la CDHDF.

Las mujeres que sufren agresiones al practicar la actividad del periodismo se ven vulnerables frente a la sociedad y las autoridades, ya que las conductas y hechos por las que han sido agredidas son investigados de manera incompleta,

con poca transparencia y vinculados generalmente a su vida personal, dejando de lado que se trató de agresiones por el ejercicio laboral. Todo esto con base en la cultura de la sociedad sobre el género, en la que se descarta la línea de investigación del periodismo por ser una mujer en cuestión, y se retoman otras que tienen que ver con sus actividades privadas, como las relaciones personales y sentimentales.

Es necesario que las averiguaciones se efectúen con el material de investigación y pruebas que pueden aportar al trabajo periodístico de cada una para justificar las agresiones al relacionarlas con teorías sustentadas en crímenes pasionales, de deudas personales o de otro carácter. De no ser así, el acceso a una justicia completa se estaría negando por cuestiones relacionadas con el género de la persona que ejerce el periodismo, lesionando de manera severa la libertad de expresión. Las autoridades deben incluir la perspectiva de género en los protocolos de protección a periodistas para no repetir las agresiones.

Conclusiones

Con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, todas las autoridades están obligadas a garantizar, promover, proteger y respetar los derechos humanos, así como reparar las violaciones a éstos. Sin embargo, México sigue colocándose en los primeros lugares de agresiones contra periodistas, y como uno de los más peligrosos para ejercer dicha profesión.³² La problemática lejos de mejorar se vuelve más alarmante, porque aumentan los ataques más graves, como el asesinato, el secuestro, el desplazamiento forzado y los daños a las instalaciones de los medios de comunicación.

El fenómeno del desplazamiento forzado permite entender que el daño del que son objeto las y los periodistas cuando son agraviados con motivo del ejercicio de la actividad periodística tiene efectos más allá de la integridad física de la víctima, pues también repercute en lo psicológico, emocional, moral y patrimonial de la persona.

³² Fabiola Martínez, "México, el país más peligroso para ejercer el periodismo", en *La Jornada*, México, 8 de junio de 2013, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/06/08/politica/013n1pol>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013. Véase también la siguiente información sobre libertad de prensa en la cual México aparece dentro de la categoría de países *no libres*, al ser de los más peligrosos de Latinoamérica: Reporteros sin Fronteras, "Clasificación Mundial 2013. Clasificación Mundial 2013: tras las primaveras, las esperanzas defraudadas", disponible en <<http://es.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>>; y Freedom House, "Mexico. Freedom of the Press 2013", disponible en <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/mexico>>, ambas páginas consultadas el 20 de noviembre de 2013.

Los mecanismos del Estado encargados de proteger y garantizar la seguridad de las y los periodistas, defensoras y defensores amenazados o en situación de riesgo no están siendo efectivos. En particular, las personas y organizaciones beneficiarias de medidas cautelares de instancias internacionales han constatado la falta de respuesta gubernamental y la ineficacia de las medidas adoptadas. Por ejemplo, aunque las autoridades federales tengan la facultad para investigar y juzgar los delitos cometidos contra la libertad de expresión –por medio de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República– las autoridades estatales han sido incapaces de cumplir con su obligación de proteger, defender y perseguir las violaciones a la libertad de expresión y trabajar en conjunto para obtener mejores resultados, independientemente de los organismos mencionados.

Es difícil hablar de avances significativos cuando parte de los presuntos responsables de las agresiones son autoridades que atentan contra este derecho. De no darse modificaciones sustanciales, lo más probable es que la impunidad en los casos de agresiones contra periodistas siga siendo la constante. A menos de que se lleven a cabo otras medidas de impacto real, como políticas públicas que contrarresten el problema, legislación que proteja y sancione de forma clara y contundente la violación al derecho a la libertad de expresión de los periodistas en la función de informar a la sociedad, es poco probable que la situación de la libertad de prensa mejore en México.

Asimismo, la violencia que sufren las mujeres periodistas en el país y las condiciones particulares que las colocan en una situación de vulnerabilidad deben ser atendidas con perspectiva de género, permitiendo tomar acciones efectivas para actuar frente a su contexto particular y así evitar que se sigan lesionando sus derechos, que al final impactan en los valores comunes más amplios inherentes a toda democracia.

En los últimos años no se ha visto la voluntad suficiente de quienes se encargan de procurar y hacer justicia para resolver los casos, ni las exactas garantías de protección para el cumplimiento de la labor informativa. Es necesario recordar, las veces que sea, que solamente la pronta resolución de las agresiones garantizará la seguridad y justicia a las y los periodistas, y la libertad de prensa a la sociedad mexicana.

**SECRETO PROFESIONAL DE LAS Y LOS PERIODISTAS
Y RESERVA DE INFORMACIÓN**

Laura Salas Sánchez y Karen Lizbeth Estrada Alvarado

Laura Salas Sánchez tiene más de 14 años de experiencia en trabajo de derechos humanos, especialmente en materia de libertad de expresión. Ha dirigido más de una docena de películas documentales con contenido social que han sido proyectadas en festivales de cine en México y otros países. Actualmente se desempeña como coordinadora regional para América Latina y el Caribe de WITNESS, así como directora y guionista de La Sandía Digital. Es licenciada en Periodismo, con especialización en derechos humanos y realización audiovisual. Cursó la maestría en Derechos Humanos y Democracia en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Anteriormente se desempeñó como relatora para la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; coordinó la iniciativa de video para la incidencia de WITNESS y la Oficina de Coordinación Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat en México; y trabajó en diversas organizaciones de derechos humanos, incluidas la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, entre otras. Es integrante de diversos colectivos.

Karen Lizbeth Estrada Alvarado es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y profesora adjunta de la asignatura de Derechos Humanos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se ha desempeñado como capacitadora en temas de derechos humanos de las mujeres y violencia de género, derecho a la salud, derechos humanos de las juventudes, función policial y derechos humanos, derecho a la libertad de expresión, derecho a la no discriminación; y ha trabajado con servidoras y servidores públicos en estas materias. Ha participado activamente con diferentes organizaciones para la defensa de los derechos humanos y actualmente se desempeña como consultora y coordinadora de proyectos en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana para gobiernos estatales y el local en el Centro de Estudios para la Seguridad Ciudadana y la Justicia, S. C.

Introducción

El secreto profesional es un conjunto de derechos y obligaciones que sirve para salvaguardar el derecho a la información de la sociedad. Éste ha sido concebido también como una obligación legal y ética que sirve como condición para el ejercicio de ciertos servicios o profesiones –como sucede en el caso de los servicios de salud–, funcionando de manera inseparable con el derecho a la privacidad y con la confidencialidad de la información. En el caso de los periodistas, permite al comunicador conocer datos que de otra forma sería difícil conseguir.¹

En el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008 se reconoció que el secreto profesional constituye la prerrogativa de las y los periodistas para reservarse la identidad de las fuentes informativas que utilizan. Las y los periodistas tienen la posibilidad de dar a conocer a la sociedad hechos y datos de interés público que requieren de la salvaguarda de la fuente, con lo que contribuyen a la libre circulación de ideas que permiten a la sociedad mantenerse informada. En este contexto, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que

una de las bases primarias del derecho a la reserva se constituye sobre la base [sic] de que el periodista, en su labor de brindar información a las personas y satisfacer el derecho de las mismas a recibir información, rinde un servicio público importan-

¹ Grupo de Información en Reproducción Elegida, “Secreto profesional”, disponible en <https://gire.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=434&Itemid=1140&lang=es>, página consultada el 9 de enero de 2014; y “Secreto profesional de los periodistas”, entrevista de radio realizada en *Noticias mvs*, 5 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.noticiasmvs.com/#!/podcasts/el-defensor-de-la-audiencia/secreto-profesional-de-los-periodistas-418.html>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

te al reunir y difundir información que, de otra forma, sin guardar el secreto de las fuentes, no podría conocerse.²

En el mismo sentido, desde el ámbito académico se explica el secreto profesional:

El fundamento del secreto profesional del periodista reside, en primera instancia, en el interés colectivo y la dimensión objetiva de su contenido, que facilita un ejercicio más integral del derecho a comunicar información en una sociedad democrática [...] Asimismo, el secreto profesional encuentra su fundamento en el interés subjetivo del periodista, de no desvelar la identidad del sujeto productor de la noticia para preservar su integridad profesional en ésta y en futuras ocasiones [...] En realidad, el bien jurídico protegido consiste en preservar la discreción sobre la identidad de la fuente para asegurar el derecho a comunicar la información en su mayor intensidad; se trata de proporcionar las garantías jurídicas precisas que aseguren su anonimato y evitar las posibles consecuencias que se puedan derivar después de haber desvelado una información sobre el sujeto primero que la ha proporcionado.³

Por lo tanto, el derecho a la reserva de fuentes es de interés social, pero también profesional de el o la periodista. Sobre estas bases, el principio 8 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH dispone que “todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.⁴

Cuando la información que debe reservarse sale a la luz pública, a quien se puede investigar y sancionar es a la servidora o servidor público responsable de ello y no a la o el periodista. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido lo siguiente:

Puede ocurrir que los empleados o funcionarios de una institución tengan el deber de guardar confidencialidad sobre cierta información a la que tienen acceso en ejercicio de sus funciones, cuando el contenido de dicha información se encuentre cubierto

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2000*, CIDH/OEA, 2000, p. 39.

³ Marc Carrillo, “Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 37), 2000, p. 419, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=7>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

⁴ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º periodo ordinario de sesiones, del 2 al 20 de octubre de 2000, principio 8, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

por el referido deber. Éste no abarca la información que se hubiere hecho pública. El incumplimiento del deber de confidencialidad puede generar responsabilidades administrativas, civiles o disciplinarias.⁵

En la ciudad de México se encuentra en vigor la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, publicada el 7 de junio de 2006,⁶ donde se protege el derecho de reserva y se establecen sanciones para las y los servidores públicos que contravengan sus disposiciones al obligar indebidamente a quienes ejercen el periodismo a revelar sus fuentes.

En su artículo 6º, la ley referida establece que la o el periodista y, en su caso, la o el colaborador periodístico, tienen el derecho a mantener en secreto la identidad de las fuentes que les hubieren facilitado informaciones bajo condición, expresa o tácita, de reserva, y en conciencia hayan contrastado y/o documentado la información dirigida al público.⁷

En esta ley se protege la reserva de la identidad de las fuentes no sólo de periodistas sino también de colaboradores y de cualquier otra persona que hubiera conocido indirectamente –y como consecuencia de su trabajo profesional– el origen reservado de la información.

El su artículo 3º dicho ordenamiento establece que el periodista y el colaborador periodístico

tienen el derecho de mantener el secreto de identidad de las fuentes que le hayan facilitado información bajo condición, expresa o tácita, de reserva. También se reconoce el deber correspondiente del secreto, que afecta igualmente a cualquier otro periodista, responsable editorial o colaborador de periodista, que hubiera podido conocer indirectamente y como consecuencia de su trabajo profesional la identidad de la fuente reservada.⁸

Adicionalmente, en su artículo 5º la ley especifica que las personas que por razones de relación profesional con el periodista o el colaborador periodístico

⁵ Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 135, párr. 7, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

⁶ Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de junio de 2006, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-21c0037e483f4423ad052096eb56580e.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

⁷ *Ibidem*, artículo 6º.

⁸ *Ibidem*, artículo 3º.

tengan acceso al conocimiento de la fuente de información serán protegidas en igualdad de circunstancias por este ordenamiento como si se tratara de éstos.⁹

Con estas disposiciones, la ley considera a un sujeto activo amplio que incluye no sólo al propio periodista, sino también a personas que con motivo de su labor conocieran la identidad de la fuente. Con ello consideramos que la legislación del Distrito Federal se convierte en la más protectora, incluso frente a los estándares establecidos por el sistema interamericano de derechos humanos.

A pesar de esto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) interpuso en septiembre de 2010, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una acción de inconstitucionalidad por las modificaciones al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (CPCDF), que establecen que las personas que se resistan a comparecer o contestar preguntas en un juicio civil se consideran confesas ya que, según la CNDH, se ponía en riesgo el derecho de las y los periodistas a guardar sus fuentes de información porque omitía tomar en consideración aquellos casos en los cuales ciertos individuos contaban con una excusa que justifica su incumplimiento al mandato legal.

Por unanimidad en 2011, el pleno de la Corte determinó desechar esta acción, indicando que el artículo 322 del CPCDF no ponía en riesgo el secreto de los periodistas porque sus derechos estaban salvaguardados por leyes del orden federal y local.¹⁰

Es importante destacar que el secreto profesional no representa una obligación para el o la periodista, sino un derecho que le ampara en el ejercicio de su profesión. Sobre esto, la CIDH consideró que “dicho derecho no se constituye como un deber, ya que el comunicador social no está obligado a guardar el secreto de sus fuentes de información, sino por razones de profesionalismo y ética profesional”.¹¹

Así se ha establecido la diferencia del secreto profesional de las y los periodistas respecto de otras profesiones o funciones. De acuerdo con Marc Carrillo:

Si se trata de un funcionario, el deber de guardar secreto se articula a partir de una relación de sujeción especial que le vincula con la administración pública y que conlleva un límite a sus derechos de expresión y de comunicar información. [El sentido que el secreto profesional de los periodistas tiene es distinto] su reconocimiento permite a quien lo invoque a no develar las fuentes informativas empleadas para configurar una información difundida; pero de este poder de disposición del periodista

⁹ *Ibidem*, artículo 5º.

¹⁰ Rubén Mosso, “Corte confirma protección al secreto profesional”, en *Milenio*, México, 23 de marzo de 2011.

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 39.

no se deriva simultáneamente un deber jurídico. Porque a este nivel, si el periodista decidiese develar la identidad de sus fuentes, no le será exigida ninguna responsabilidad. Es decir, el profesional de la información disfruta de plena disponibilidad sobre el uso que pueda hacer de este derecho fundamental.¹²

Al respecto, la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal establece en su artículo 4º, fracción I:

Que el periodista o el colaborador periodístico al ser citado para que comparezca como testigo en procesos jurisdiccionales del orden penal, civil, administrativo o en cualquier otro seguido en forma de juicio, puede reservarse la revelación de sus fuentes de información; y a petición de la autoridad ampliar la información consignada en la nota, artículo, crónica o reportaje periodístico.¹³

De esta disposición se desprende que es decisión de la o el periodista brindar mayor información sobre su investigación o sus fuentes en caso de ser citado como testigo en procesos jurisdiccionales. En ningún caso se le podrá obligar a hacerlo. Esto se refuerza en el capítulo IV de la ley, cuyos artículos 10 y 11 respectivamente especifican:

ARTÍCULO 10. El Ministerio Público o la autoridad judicial no podrán, en ningún caso, citar a los periodistas ni colaboradores periodísticos como testigos con el propósito de que revelen sus fuentes de información.

ARTÍCULO 11. El servidor público que contravenga lo dispuesto en esta ley será sancionado con pena de prisión de uno a seis años y de treinta a trescientos días de multa sin menoscabo de lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

De las disposiciones contenidas en los anteriores artículos citados de la ley se deduce que el sujeto pasivo de ésta lo constituyen servidoras y servidores públicos, pero no entidades privadas frente a las cuales debiera también ser protegido el secreto profesional de las y los periodistas. Como así lo establece Marc Carrillo:

¹² Marc Carrillo, *op. cit.*, p. 420.

¹³ Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, artículo 4º, fracción I.

El valor *erga omnes* del secreto en tanto que derecho fundamental susceptible de ser invocado tanto ante los poderes públicos como frente a sujetos privados [...] por lo que el derecho a mantener discreción sobre las fuentes de información se puede ejercer no sólo respecto de la autoridad pública que ejerce un poder normativo sino también desde luego, en una comparecencia ante los órganos que dependen del Poder Judicial y, por supuesto, a un nivel de aproximación jurídico-conceptual, el secreto exime a quien lo invoca de la revelación de sus fuentes a otros profesionales del medio de comunicación y a la propia empresa editora del medio.¹⁴

En la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal se especifica que lo que se protege no son sólo las fuentes sino “las notas de apuntes, equipo de grabación y de cómputo, directorios, registros telefónicos, así como los archivos personales y profesionales que pudieran llevar a la identificación de la fuente de información del periodista o colaborador periodístico”.¹⁵ Se delimita la forma de protección al establecer que: “El derecho al secreto alcanza las notas, documentos profesionales o soportes que pudieran manifestar la identidad de la fuente, documentos que no podrán ser asegurados y/o intervenidos ni policial ni judicialmente”.¹⁶

En un ejercicio de derecho comparado encontramos que en países donde se garantiza este derecho también tienen normativas o jurisprudencia que reconocen sus limitaciones o restricciones legítimas. En general, las únicas excepciones a la protección legal de las fuentes informativas son “los temas relacionados con la defensa nacional y aquellos en los que se ponga en peligro la integridad de la vida privada de los ciudadanos”.¹⁷

En el caso del Distrito Federal no hemos encontrado normas que permitan hacer efectivas las restricciones legítimas al derecho de reserva de las fuentes del periodista, lo que deriva en una desprotección de derechos de terceras personas.

Con la finalidad de propiciar que la Ley del Secreto Profesional en el Distrito Federal se apegue a las necesidades de estos derechos, al cierre del presente artículo la Coordinación de Relatorías de la CDHDF se encontraba armando una agenda legislativa integral para modificar diversos marcos normativos vinculantes en la capital del país, la cual fue ya presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.¹⁸ Lo anterior tiene la intención de eliminar las limitantes del

¹⁴ Marc Carrillo, *op. cit.*, p. 418.

¹⁵ Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, artículo 4º, fracción III.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 7º.

¹⁷ Marc Carrillo, *op. cit.*, p. 428.

¹⁸ CDHDF, Agenda Legislativa para la Libertad de Expresión, documento interno.

derecho a la libertad de expresión, ampliarlo y fortalecer su interrelación con los otros derechos, además de cumplir con las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que están encaminadas a proponer una reforma legislativa en materia penal, civil y administrativa con respecto a este derecho.¹⁹

En respuesta a la falta de normas que permitan hacer efectivas las restricciones legítimas al secreto profesional, este documento de trabajo contemplaba al 12 de junio de 2013²⁰ una propuesta para la introducción de la fracción v dentro del artículo 4º de la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal,²¹ para quedar como sigue:

El secreto profesional establecido en la presente ley comprende:

- I. Que el periodista o el colaborador periodístico al ser citado para que comparezca como testigo en procesos jurisdiccionales del orden penal, civil, administrativo o en cualquier otro seguido en forma de juicio, puede reservarse la revelación de sus fuentes de información; y a petición de la autoridad ampliar la información consignada en la nota, artículo, crónica o reportaje periodístico;
- II. Que el periodista o el colaborador periodístico no sea requerido por las autoridades judiciales o administrativas, para informar sobre los datos y hechos de contexto que por cualquier razón no hayan sido publicados o difundidos, pero que sean parte de la investigación periodística;
- III. Que las notas de apuntes, equipo de grabación y de cómputo, directorios, registros telefónicos, así como los archivos personales y profesionales que pudieran llevar a la identificación de la o las fuentes de información del periodista o del colaborador periodístico, no sean objeto de inspección ni aseguramiento por autoridades administrativas o jurisdiccionales, para ese fin, y
- IV. Que el periodista o el colaborador periodístico no sea sujeto a inspección de sus datos personales relacionados con su quehacer periodístico, por autoridades administrativas o jurisdicciones, con el propósito de obtener la identificación de la o las fuentes de información.

¹⁹ Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009, línea de acción 101, p. 140.

²⁰ Hasta el cierre de 2013.

²¹ Con esta adhesión se busca que existan posibles limitantes al derecho a la libertad de expresión, al referirse a ellas de manera indirecta por medio de otras leyes específicas. De este modo se deja la salvaguarda de que las excepciones podrán ser utilizadas únicamente por la autoridad judicial competente y sólo si cumplen con los estándares internacionales en la materia, beneficiando al secreto profesional en caso de dudas.

- v. *El secreto profesional establecido en la presente ley regirá como regla general, salvo lo dispuesto en otras leyes específicas aplicables en la materia. Las excepciones a la cláusula del secreto profesional podrán hacerse solamente por autoridad judicial competente, únicamente en los casos en que la ley empleada cumpla con los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. En caso de duda, se deberá favorecer este principio, de acuerdo al principio pro persona contenido en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*²²

Esta reforma legislativa contribuirá a mejorar la eficiencia en la persecución de delitos en contra de las y los periodistas, pero además es indispensable ir más allá de la mera revisión de las leyes que protegen este derecho, creando suficientes sinergias en políticas públicas que lleven a la observancia, cumplimiento y verdadera consagración jurídica del secreto profesional periodístico.

Conclusiones

Con el secreto profesional se fortalece la garantía de dos derechos fundamentales: el de brindar información de interés público y el derecho social a recibirla. Por ello, su adecuada regulación logrará fortalecer el ejercicio pleno del derecho a la información y el de la libertad de expresión.

No obstante, aún con la importancia que se le debe de dar a la protección de los periodistas para el pleno ejercicio de su labor, de las 32 entidades federativas poco menos de la mitad ha presentado iniciativas para dotar de estos derechos a quienes ejercen el periodismo y sólo nueve cuentan con leyes vigentes. En el Distrito Federal –como ya se mencionó– se dispone de una reglamentación avanzada en no más de 11 artículos que garantizan la reserva de información de los comunicadores.

Es indispensable ampliar este derecho en todos los estados. En lo que respecta al secreto profesional, sólo 11 entidades –incluyendo el Distrito Federal–²³ contemplan su regulación, siendo la más reciente al cierre de este artículo la del estado de Querétaro, que entró en vigor el 6 de julio de 2012.²⁴

²² N. del E.: Las cursivas son de las autoras.

²³ Hasta el cierre de 2013.

²⁴ Iván Aldama Garnica, “En pañales’ protección para periodistas en México, en *Libertad de palabra*, Querétaro, 24 de enero de 2013, disponible en <<http://www.libertaddepalabra.com/2013/01/en-panales-proteccion-para-periodistas-en-mexico/>>, página consultada el 12 de junio de 2013.

Los encargados de hacer estos cambios deben comprometerse plenamente para garantizar este derecho y lograr que las leyes locales existentes que cuenten con contenido en materia del secreto profesional de los periodistas se homologuen para vigilar que se cumpla no sólo éste, sino todos los derechos para el ejercicio del periodismo.

Sólo en la medida en que se regule el secreto profesional del periodista dentro del propio texto constitucional y en la correspondiente legislación secundaria que debe formular cada entidad, se podrá garantizar la debida seguridad jurídica a los profesionales de los medios de comunicación y eliminar los límites indebidos que se presentan a este derecho.

DERECHOS LABORALES DE LAS Y LOS PERIODISTAS

Karen Lizbeth Estrada Alvarado

Karen Lizbeth Estrada Alvarado es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y profesora adjunta de la asignatura de Derechos Humanos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se ha desempeñado como capacitadora en temas de derechos humanos de las mujeres y violencia de género, derecho a la salud, derechos humanos de las juventudes, función policial y derechos humanos, derecho a la libertad de expresión, derecho a la no discriminación; y ha trabajado con servidoras y servidores públicos en estas materias. Ha participado activamente con diferentes organizaciones para la defensa de los derechos humanos y actualmente se desempeña como consultora y coordinadora de proyectos en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana para gobiernos estatales y el local en el Centro de Estudios para la Seguridad Ciudadana y la Justicia, S. C. La autora agradece de manera especial a Rita Marcela Robles Martínez, ex integrante de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por sus valiosas observaciones realizadas a este texto.

Introducción

La cuestión laboral de los periodistas en México es un tema fundamental en la actualidad, principalmente porque las condiciones en las que realizan su trabajo son inseguras, inciertas y no hay, por parte de los patrones, cumplimiento a los derechos reconocidos por la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Extenuantes jornadas de trabajo, falta de contratos formales, flexibilización laboral, aumento de trabajo sin incremento en los salarios y pocas o nulas prestaciones son elementos que conforman el ámbito laboral que viven las y los periodistas en México, y por tales características es difícil que alcancen un buen desarrollo profesional, laboral y una calidad de vida adecuada.

En el contexto del riesgo cotidiano por la búsqueda de información y las dificultades para ejercer la libertad de expresión, su profesión no se encuentra reconocida por la legislación laboral mexicana como un trabajo especial –sin que esto quiera decir que la relación laboral con la empresa que los contrata no se rija por la LFT.

El presente texto tiene el objetivo de ofrecer un panorama general del contexto laboral de las y los periodistas en el país, con la finalidad de que se tenga conocimiento de que a pesar del paso de los años no se ha hecho nada para que su situación cambie.

En los siguientes apartados se analizará la regulación de los derechos laborales de los comunicadores, así como la situación que impera en el gremio periodístico en relación con contratos, salarios, despidos, flexibilización laboral, *freelancers* y sindicatos. Por último, se abordarán las responsabilidades de las autoridades de la ciudad de México encargadas de cumplir el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), específicamente en cuanto a las líneas de acción sobre los derechos laborales de las personas que ejercen el periodismo, entre otras, la Subsecretaría de Gobierno y la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo.

El concepto de *periodista*

Al hablar del ejercicio periodístico es necesario tener una definición sobre el término *periodista*; sin embargo, considerando que no existe un concepto jurídicamente construido –ya que la profesión de periodismo no se contempla dentro de las 18 profesiones que reconoce la LFT–, veremos que desde el ámbito académico se ha definido el vocablo *periodista* como “toda persona física que hace del ejercicio de las libertades de expresión y de información su actividad principal, de manera permanente y remunerada”.¹

Es importante señalar que el único acercamiento al concepto de manera institucional proviene de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM),² la cual señala que *periodista*

es el trabajador que obtiene información de interés general sobre eventos o temas de actualidad a través de la observación de hechos, de entrevistas a personas vinculadas con los mismos o a personas de interés para la comunidad. Esta información la ordena, la estructura y transmite de manera clara y expedita a la empresa periodística para su revisión y, en su caso, redacción definitiva y publicación.³

Por otra parte, la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal⁴ en su artículo 2º define al *periodista* como “toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal, de manera permanente con o sin remuneración”, y al colaborador periodístico como “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”.

A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sus opiniones consultivas ha ayudado a arrojar luz con respecto a este tema, indicando que

¹ Ernesto Villanueva, “La regulación del ejercicio periodístico”, en *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie E: varios, núm. 90), 1998, p. 137, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=137>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

² Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 1996, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 1995.

³ *Idem*.

⁴ Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de junio de 2006, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-21c0037e483f4423ad052096eb56580e.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

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 Americana sobre Derechos Humanos.⁵

Regulación laboral de los periodistas

El que no exista una definición sobre periodista no implica que la relación laboral se establezca al margen de la ley. Los estándares internacionales sobre derechos humanos reconocen el derecho al trabajo y señalan las prerrogativas principales dentro del mismo.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶ expresa en la parte III, artículo 6º, el reconocimiento al derecho a trabajar y las medidas que los Estados Partes habrán de adoptar para lograr la plena efectividad de este derecho, y en el artículo 7º señala el derecho de toda persona, al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), a través de su Observación General núm. 18 relativa al derecho al trabajo, establece que los Estados se comprometen a respetar, proteger, promover y garantizar el derecho al trabajo y los derechos laborales de las y los periodistas con el propósito de evitar despidos injustificados y garantizarles condiciones de seguridad, dignidad, equidad e inclusión para el ejercicio de su actividad profesional.⁷

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo hace referencia al derecho a un trabajo decente, el cual

significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las fami-

⁵ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 72, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

⁷ Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), aprobada en el 35º periodo de sesiones, 24 de noviembre de 2005.

lias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.⁸

En México, los derechos laborales en general se encuentran reconocidos y garantizados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la LFT, que regula las relaciones de trabajo en sus artículos 3º, 6º y 7º, donde alude a los principios generales.

Sin embargo, el legislador ha sido omiso en cuanto a contemplar dentro de la legislación laboral un capítulo que regule de manera específica el trabajo periodístico, atendiendo a sus particularidades en su ejercicio. La ausencia de esta especificidad en la ley permite que no se atiendan de manera particular las características en las que se establece la relación laboral de los comunicadores. Por mencionar algunas –de varias desarrolladas más adelante–, podemos mencionar el pago de horas extras, debido a que trabajan jornadas mayores a 12 horas, así como la del equipamiento necesario para cubrir la noticia, ya que muchas veces son ellos quienes se encargan de comprar esos instrumentos.

Diversos sectores y organizaciones sociales pugnan por la creación de nuevas leyes o por el reconocimiento del ejercicio periodístico como un trabajo especial dentro de la LFT, dado que existe la inobservancia de leyes que garanticen la labor periodística y la omisión de exigir su cumplimiento por parte de la autoridad. Tal es el caso de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que carece de recursos humanos suficientes para otorgar una atención eficiente en defensa de los intereses de las y los trabajadores de la información, además de la falta de materiales indispensables para desarrollar su labor.⁹

Finalmente, tanto nacional como internacionalmente se ha reconocido que el Estado debe garantizar que las y los comunicadores lleven a cabo su labor de manera independiente, profesional e imparcial, para lo que se les han reivindicado derechos como el de la cláusula de conciencia y el del secreto profesional, siendo indispensables para estos objetivos. Ambos temas se abordarán en apartados siguientes para su mayor comprensión.

⁸ Organización Internacional del Trabajo, "Trabajo decente", disponible en <<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

⁹ Véase CIMAC, *Condiciones laborales de las y los periodistas en México, un acercamiento*, México, CIMAC, 2008, p. 27, disponible en <http://www.cimac.org.mx/cedoc/publicaciones_cimac/condiciones_laborales.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

Situación laboral (particularidades de su ejercicio)

Salarios

Como se ha señalado, en materia laboral, el periodismo no se encuentra reconocido como profesión en la LFT, y en la CNSM no se especifica si es una profesión, oficio o trabajo especial.

El salario mínimo se establece conforme a zonas geográficas señaladas por la CNSM, en el caso de los reporteros de la prensa escrita y fotógrafos, el salario que reciben se fijó a partir del 1 de enero de 1992.¹⁰ De acuerdo con el tabulador de la CNSM de 2012,¹¹ el sueldo mínimo de un reportero de prensa escrita es de 176 pesos diarios (13 dólares al día o unos 400 dólares mensuales), sin que se fije para los periodistas de revista, semanarios, radio, televisión e internet.

Aun cuando el salario mínimo *profesional de reportero* es ínfimo, existen muchos dueños de medios de comunicación que han encontrado la manera de burlarse de él. Basta que registren al periodista con otra categoría en su contrato de trabajo, como auxiliar de reportero, auxiliar de redacción, auxiliar corrector o ayudante de reportero en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o en la nómina, para cubrir un menor salario al legalmente reconocido.¹² Esto ocasiona que los salarios varíen de una empresa a otra y que sean discrecionales y dispares en la mayoría de los medios.

La periodista Daniela Pastrana, de la organización Periodistas de a Pie,¹³ señaló en entrevista que muchas y muchos comunicadores reciben salarios inferiores a los establecidos por jornadas de trabajo de hasta 12 horas diarias, aunado a que el pago que reciben por nota diaria es de aproximadamente 200 pesos, siendo las mujeres y las personas jóvenes las más afectadas por los bajos sueldos que perciben en general las y los comunicadores.

¹⁰ El 7 de junio de 1991, durante la celebración del Día de la libertad de expresión, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari se comprometió a que la CNSM presentaría una propuesta para establecer el salario mínimo profesional para las y los periodistas. Durante los meses siguientes dicha Comisión realizó un estudio y analizó los planteamientos que presentaron organizaciones de trabajadores y empresas de comunicación; y finalmente resolvió fijar un salario mínimo profesional para las y los reporteros de prensa diaria impresa y para las y los reporteros gráficos de prensa diaria impresa a partir del 1 de enero de 1992.

¹¹ Véase Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, "Tabla de salarios mínimos generales y profesionales por áreas geográficas", disponible en <http://www.conasami.gob.mx/t_sal_mini_prof.html>, página consultada el 28 de diciembre de 2013.

¹² Véase CIMAC, *op. cit.*, p. 37.

¹³ Entrevista realizada el 28 de octubre de 2012 en la ciudad de México.

Los contratos

Otra arista en la regulación de los derechos laborales de los periodistas es la de los contratos, los cuales permiten obtener mayor seguridad en sus empleos. Si bien es cierto que para que se genere la relación laboral no es necesaria la existencia de un contrato individual de trabajo,¹⁴ también lo es que el propio trabajador debe acreditar dicha relación cuando reclama su reconocimiento ante las autoridades laborales¹⁵ por la falta de cumplimiento de las obligaciones del patrón en el caso de indemnizaciones, liquidaciones o despidos.

Daniela Pastrana también explica que actualmente, en su mayoría, los periodistas son contratados de manera verbal y no reciben las prestaciones de ley, y a los que cuentan con contrato no se les estipulan las jornadas laborales ni el pago de horas extras, ya que muchos de ellos rebasan el horario de ley de ocho horas diarias. El equipo o el material con el que trabajan no es el suficiente y tampoco reciben ayuda para hacerse de herramientas que les asistan para realizar mejor su trabajo. La compra de celulares, vehículos para transportarse, viáticos, y demás herramientas para su labor, en la mayoría de los casos corren por su propia cuenta.

Cláusula de conciencia

En el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal se estableció que la cláusula de conciencia constituye un derecho que permite al periodista desarrollar su labor informativa con apego a su línea editorial y defenderla frente a un cambio de ésta por parte de la empresa informativa para la que labora.¹⁶ Consecuentemente, protege a la o el comunicador social de manera individual, pero también a la sociedad al garantizarle el recibir información libre y plural.

La *cláusula de conciencia* se ha definido como

¹⁴ Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970; última reforma publicada el 30 de noviembre de 2012, artículo 26: "La falta del escrito a que se refieren los artículos 24 y 25 no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará el patrón la falta de esa formalidad".

¹⁵ Criterio sustentado en Tribunales Colegiados de Circuito, "Relación laboral. Carga de la prueba para la patronal cuando media controversia respecto de su existencia y duración", tesis de jurisprudencia III.T. J/27 en materia laboral, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IX, enero de 1999, p. 754, en la que se expresa que "corresponde al actor la carga de la prueba para demostrar la relación de trabajo negada por el demandado, siempre que la negativa sea lisa y llana".

¹⁶ Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2008, p. 386.

un derecho que permite al periodista rescindir *motu proprio* el contrato que lo une con la empresa editora de un medio de comunicación, cuando éste manifieste un cambio en la orientación informativa o en su línea ideológica. La consecuencia de esta decisión es la percepción de una indemnización, como si se tratara de un despedido improcedente.¹⁷

Otras concepciones de este derecho son:

La cláusula de conciencia protege la integridad deontológica del periodista frente a hechos producidos en el seno de la empresa de comunicación que la cuestionen. Es un derecho del periodista y una garantía de información libre y plural.¹⁸

Consecuentemente, el reconocimiento de la cláusula de conciencia al profesional de la comunicación en el ejercicio de su libertad de información, no puede entenderse exclusivamente como un derecho particular de aquél; sino, al mismo tiempo, como garantía de que se preserva igualmente la satisfacción del carácter objetivo de dicha libertad, su papel como pieza básica en el sistema democrático y su finalidad como derecho a transmitir y recibir una información libre y plural.¹⁹

En nuestro país no hay un desarrollo específico de esta cláusula en el ámbito periodístico, y aunque se tiene reconocido el derecho a la libertad de pensamiento se debería buscar su reconocimiento y protección a nivel constitucional, como sucede en otros países.²⁰ De hecho, hay quienes afirman que: “en México, la cláusula de conciencia de los comunicadores es desconocida tanto por la legis-

¹⁷ Marc Carrillo, “Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 37), 2000, p. 407, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=7>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

¹⁸ Sala Segunda del Tribunal Constitucional Español, STC 199/1999, 8 de noviembre de 1999, FJ, 2.

¹⁹ Jorge Carpizo, “Algunas reflexiones sobre la cláusula de conciencia de los comunicadores”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 37), 2000, pp. 479-501, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=7>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

²⁰ Constitución española, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 29 de diciembre de 1978; última reforma publicada el 27 de septiembre de 2011, artículo 20: “1. Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. c) A la libertad de cátedra. d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades”.

lación, las disposiciones internas de las empresas informativas, así como por las contrataciones colectivas de trabajo”.²¹

Es necesario que en todo el país y en el Distrito Federal se reconozca la cláusula de conciencia con el fin de proteger la conducta ética del periodista frente a una modificación de la línea editorial del medio para el que trabaja, de esta forma se protegerá también el derecho a la información de la sociedad, al permitir que las y los periodistas cuenten con mayores garantías para el ejercicio ético de su profesión. Esta necesidad de la cláusula de conciencia quedó plasmada en el PDHDF, con el objetivo de “proteger la autonomía de los códigos de ética de las y los comunicadores sociales frente a modificaciones de dichos códigos por parte de las empresas informativas”.²²

El propio PDHDF establece que debido a que también se trata de un derecho laboral, la forma óptima para garantizarlo es su inclusión en la LFT. Por lo tanto, resulta indispensable que el Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal lleven a cabo las acciones necesarias para impulsar estas modificaciones legales a nivel federal.

El PDHDF se planteó como estrategia realizar las acciones necesarias para la incorporación de la cláusula de conciencia en la LFT.²³ En este sentido, se estableció la siguiente línea de acción: Formular y promover una propuesta de adición a la LFT a fin de incluir la cláusula de conciencia para ser presentada al Poder Legislativo federal. Como responsable se señaló al Congreso de la Unión. Esta línea de acción permanece sin cumplirse.²⁴

Los despidos

Como sucede en muchos puestos de trabajo en donde no se goza de un contrato, se emplea de palabra y se paga sin un recibo de por medio, los despidos se vuelven más fáciles y arbitrarios. La simulación laboral es muy frecuente, lo que permite despidos injustificados y nulas o bajas liquidaciones.

En el caso de los comunicadores, se les pide la renuncia bajo el argumento de un pobre desempeño profesional, y con esto rechazan una liquidación a

²¹ Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 481.

²² Con base en Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º periodo ordinario de sesiones, del 2 al 20 de octubre de 2000, principio 6, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

²³ Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009, p. 140.

²⁴ *Idem*.

cambio de una carta de recomendación.²⁵ En otros casos las y los periodistas suelen ser removidos de sus puestos de trabajo por cuestiones de censura, sin justificación alguna; y la negociación de una liquidación o finiquito se vuelve una práctica reiterada.

En México todos los asuntos laborales, individuales y colectivos, los resuelven las juntas de Conciliación y Arbitraje tanto federales como locales, donde los trabajadores de la comunicación pueden dirimir diferencias y hacer valer sus derechos en estos órganos. Sin embargo, el proceso es tardado y la resolución no siempre a su favor.

Flexibilización laboral: la subcontratación y los freelancers

Los medios de comunicación están pasando por cambios importantes, entre ellos la diversificación de sus contenidos, que ya no son sólo para prensa escrita sino también para internet, radio y televisión. Debido a esto, los periodistas producen más información, con mayor carga de trabajo y el mismo sueldo.

Debido a este fenómeno, los medios utilizan figuras como el *outsourcing* o subcontratación, lo que los libera de contraer ciertas responsabilidades con sus trabajadores, modificando la contratación y malbaratando aún más los salarios. Los periodistas, en lugar de obtener mejores beneficios por trabajar para una gran empresa, perciben ganancias como si trabajaran para una pequeña.

La situación de las personas *freelancers* es otro fenómeno que hace todavía más complejas las condiciones laborales de las y los periodistas, debido que está muy poco respaldada por la ley. "Un *freelance* es un colaborador de un medio de comunicación que trabaja por su cuenta y cobra normalmente por nota periodística publicada."²⁶ Ser independientes les permite trabajar para distintos medios de comunicación y poder dedicar su tiempo a otras labores, como en el caso de las periodistas que son madres, a quienes les permite tener más tiempo para su familia.

En la mayoría de los casos son contratados de manera verbal por sus empleadores y sólo 6% tiene un contrato que acredite los términos de su relación laboral. En los casos en que hay contrato de por medio, éste estipula que de haber demanda judi-

²⁵ Marcela Turati *et al.*, *Breve panorama laboral y sindical de las y los periodistas en México*, documento presentado en el Taller Regional de la Federación Internacional de Periodistas, 3 de octubre de 2008, p. 13.

²⁶ Alex Fernández Muerza, "Periodistas *freelance* (o la historia del ingenioso hidalgo Don Quijote)", en *Sala de Prensa*, disponible en <<http://www.saladeprensa.org/art194.htm>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

cial, enfermedad o accidente de trabajo, la empresa no reconocerá su vínculo laboral. Además, se le pide ceder los derechos de su información al medio, el cual podrá reproducirla a conveniencia.²⁷

La situación del periodismo actual pasa por un momento cambiante y decisivo, lo que hace que la figura del *freelance* cobre una especial relevancia.

Situación sindical

En el caso de los sindicatos de periodistas en México, cabe señalar que éstos son muy pocos debido a que las y los comunicadores tienen un interés casi nulo en agremiarse a ellos, "sólo un periódico con cobertura nacional tiene sindicato democrático y activo (*La Jornada*), además de la agencia de noticias gubernamental *Notimex* y las radios y televisoras públicas".²⁸

El Sindicato Nacional de Redactores de la Prensa es de los pocos gremios independientes con registro a escala nacional que agrupa a trabajadores de diversas entidades federativas de la República con la firma de contratos colectivos en varios medios de información, pero su influencia, aunque creciente, aún es limitada.²⁹

Esta tendencia permanece, por lo que en su gran mayoría los periodistas mexicanos independientes no pertenecen a ninguna organización de profesionales de medios de comunicación ni a sindicatos. Además, un número considerable de ellos no participa de las actividades gremiales, desconfía permanentemente de las organizaciones, son individualistas y tienen miedo de que los empleadores los estigmaticen, considerándolos como problemáticos por organizarse. A lo anterior se suma que los patrones impiden la organización, las autoridades laborales no supervisan lo que ocurre en los medios y las organizaciones sociales se han mantenido indiferentes a esta situación.³⁰

A falta de un sindicato, los comunicadores han elegido en algunas ocasiones pertenecer a redes de organización, con la finalidad de que los periodistas intercambien experiencias, busquen la defensa de los derechos de los comunicadores en el ejercicio periodístico, etc., para mejorar no sólo la situación de

²⁷ Marcela Turati *et al.*, *doc. cit.*, p. 16.

²⁸ *Ibidem*, p. 20.

²⁹ CIMAC, *op. cit.*, p. 30.

³⁰ Mario Alfredo Cantarero, "Movimientos de periodistas en Centroamérica: Entre desconfianzas, debilidades, y esperanzas", en *Sala de Prensa*, disponible en <<http://www.saladeprensa.org/art423.htm>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

los periodistas sino también las formas de informar a la sociedad. Éstas se encuentran tanto en México como en el exterior, donde los periodistas mexicanos tienen una participación activa.

Entre ellas se encuentran las siguientes:

- Red Nacional de los Periodistas (1995).
- Red de Periodistas de México, Centroamérica y el Caribe (1998).
- Red Latinoamericana de Periodistas (2006).
- Red Internacional de Periodistas con Visión de Género (2005).
- Red Trinacional de Periodistas (México, Estados Unidos y Canadá, 2001).³¹

Ejercicio del periodismo en el Distrito Federal

En el Distrito Federal no hay información clara y confiable que permita conocer la situación laboral de las y los periodistas. Ello se ha venido documentando desde hace poco más de cinco años, con informes de diferentes organizaciones como Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC), A. C.; el Sindicato Nacional de Redactores de la Prensa o hasta con información de los propios periodistas que reclaman sus derechos.

El PDHDF señala que existe una falta de garantías en los derechos laborales de las y los periodistas, lo que supone una vía indirecta de restricción indebida al derecho a la libertad de expresión. En el caso del Distrito Federal, las autoridades deben llevar a cabo todas las acciones necesarias dentro de sus competencias con el fin de avanzar en el respeto, promoción y garantía de estos derechos.³² Al final, se puede afirmar que ante la falta de los derechos y condiciones laborales señaladas, pensados como precondiciones sociales de otros derechos (civiles y políticos), la libertad de expresión y de prensa permanecerá vulnerable y lesionada.

En el PDHDF, con respecto a los derechos de personas que ejercen el periodismo, se ha retomado el objetivo del Comité DESC, relativo al derecho al trabajo (véase en el apartado Regulación laboral de los periodistas).

Para el cumplimiento de este objetivo, el Programa cuenta con diferentes estrategias que van desde la promoción de políticas públicas y mejorar las con-

³¹ CIMAC, "Red nacional de periodistas", disponible en <<http://www.cimac.org.mx/secciones/redes/rednacional/rednacional.html>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

³² Véase Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, op. cit., p. 141.

diciones laborales de los periodistas, hasta promover una cultura de derechos humanos entre las y los trabajadores de la comunicación.³³

En 2011 el Gobierno del Distrito Federal reportó en el documento *Segundo año de implementación del Programa de Derechos Humanos en el Gobierno del Distrito Federal*³⁴ los diferentes tipos de actividades que realizaron los 14 entes públicos que el PDHDF asigna como responsables en cuanto a la protección y respeto de la libertad de expresión;³⁵ las principales fueron sobre difusión, sensibilización y acciones con participación ciudadana.

Sin embargo, el informe no hace mención de ninguna implementación de las líneas de acción que se tienen destinadas en lo que respecta a derechos laborales de los periodistas y sólo comenta que existen condiciones de hecho y de derecho que continúan imposibilitando el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

Los avances registrados frente a este derecho tienen lugar en el ámbito legislativo, 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, ambas del Distrito Federal.

Otra dimensión importante ha sido la procuración de justicia, donde destacan dos acciones en 2010 por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: la primera fue la creación de la Agencia Especializada para la Atención de Delitos Cometidos en Agravio de las y los Periodistas en el Ejercicio de esta Actividad, y la segunda fue la emisión del Protocolo de Investigación para la Atención de Delitos Cometidos en Agravio de las y los Periodistas en el Ejercicio de esta Actividad.

³³ *Ibidem*, pp. 142-145.

³⁴ Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, *Segundo año de implementación del Programa de Derechos Humanos en el Gobierno del Distrito Federal*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2011, 173 pp., disponible en <<http://www.pdh.df.gob.mx/images/derechosh/2informedelPDHDFgdf.pdf>>, página consultada el 22 de febrero de 2013.

³⁵ *Ibidem*, p. 46: "En cuanto al derecho a la libertad de expresión, el PDHDF asigna responsabilidades a 14 entes públicos: Consejo de Competitividad de la Ciudad de México; Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación; las 16 delegaciones; Instituto de la Mujeres; Jefatura de Gobierno; Procuraduría General de Justicia; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Salud; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; y Sistema de Radio y Televisión".

Conclusiones

La complejidad de la situación de los derechos laborales de las y los periodistas es muy alta, y no existen informes confiables y completos sobre sus condiciones de trabajo. Esta situación requiere exigir la construcción de estrategias que permitan mejorar y reclamar el cumplimiento y respeto de sus derechos fundamentales necesarios para ejercer su labor periodística, de manera digna y segura.

Debido al entorno en el que realizan su trabajo, la violencia y los riesgos que las y los periodistas deben sortear por la búsqueda de información son cada vez mayores. Este hecho ha sensibilizado a la sociedad con el panorama que impera alrededor de los comunicadores, principalmente porque en los últimos años se ha vuelto una constante que México aparezca en la lista de los países más peligrosos para el ejercicio del periodismo.³⁶ Esto da las pautas necesarias para detenerse en lo que enfrentan cada día los comunicadores, y así incluir las preocupaciones al problema laboral.

Es difícil que los medios de comunicación quieran reflejar la situación laboral de sus trabajadores, pero ello no significa que el problema de los comunicadores independientes deba olvidarse ni que nosotros dejemos de preguntarnos qué está pasando con ellos, ya que de hacerlo se puede perder la posibilidad de solucionar dichos problemas. Donde están los vacíos también están las oportunidades para mejorar. Es necesario sancionar los excesos que surgen en los medios y que sean los propios profesionales del periodismo quienes los denuncien. El problema radica en que nadie asume su responsabilidad: las autoridades poco hacen para castigar y crear leyes que garanticen los derechos laborales, y los periodistas casi nunca participan denunciando.

Los informadores deben tomar conciencia y sumarse a las iniciativas de mejora que organizaciones como las redes de periodistas ya llevan a la práctica, sobre todo porque la competencia, el aumento de trabajo por el mismo sueldo, los despidos masivos y otros problemas de su entorno laboral han magnificado la necesidad de capacitarse y asesorarse mejor para llevar a cabo su función. Por ello también es preciso que las autoridades responsables del Distrito Federal pongan en marcha –y cuanto antes– los programas y acciones necesarios para cumplir con las líneas de acción a las que están comprometidas y respecto de las que tan poca voluntad han mostrado por realizar.

³⁷ Anayeli García Martínez, “México, uno de los países más peligrosos para las periodistas”, en CIMAC noticias, México, 6 de mayo de 2013, disponible en <<http://www.cimacnoticias.com.mx/node/63204>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

Crear una agenda que les permita a las y los periodistas tener comunicación constante y así recibir sus inquietudes, propuestas y denuncias ayudará a que juntos puedan iniciar la defensa de sus derechos. De otro modo, difícilmente se resolverá la problemática que impera.

SEGUNDA PARTE

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN, LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA AFECTACIÓN DE PERIODISTAS, NIÑAS Y NIÑOS FRENTE A LA SITUACIÓN DEL PAÍS

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN EL DISTRITO FEDERAL**

Renata Terrazas y Gabriela Aguirre

Renata Terrazas y Gabriela Aguirre son investigadoras del área de Transparencia y Rendición de Cuentas de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Introducción

El derecho a la información comprende tres aspectos: 1) el derecho a informar; 2) el derecho a atraerse información, y 3) el derecho de una persona a ser informada. El presente diagnóstico se enfoca en el segundo punto y busca dar cuenta del proceso de acceso a la información en el Distrito Federal y del cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado en torno a tal derecho. La ley contempla diferentes sujetos obligados, cada uno con sus especificidades; en este artículo nos enfocamos en el Poder Ejecutivo, el cual representa más de 80% de las solicitudes de acceso a la información y concentra 90% de los entes obligados.¹

El contexto histórico, político, económico y social del Distrito Federal lo ha convertido en un espacio geográfico altamente urbanizado, con un acceso a la tecnología que facilita el flujo de información y con una población altamente politizada. En él existe una mayor propensión de la sociedad civil a organizarse e interesarse por el quehacer del gobierno. Todo ello, entre otros factores, ha llevado a la ciudad de México a conjuntar un número de solicitudes muy superior al de otras entidades, el cual representa casi tres cuartas partes de las solicitudes que se realizan a nivel federal.

El derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información (DAI) es, ante todo, un derecho humano que como tal debe ser respetado, promovido, protegido y garantizado por los

¹ Sin embargo, se recomienda realizar un diagnóstico más amplio que incluya a todos los sujetos obligados en materia de transparencia, ya que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Poder Judicial y los partidos políticos tienen características y prácticas específicas que vale la pena observar de cerca.

Estados. Significa el derecho de la población a solicitar información que, debido a sus facultades y atribuciones, las autoridades generan, manejan y poseen. Dicha información es, por principio, pública y podrá ser reservada de manera excepcional y temporal, siempre y cuando se justifique y señale la posibilidad de dañar el interés público.

El DAI forma parte crucial de las democracias actuales. Es un derecho en sí mismo que a su vez permite la realización de otros como la participación ciudadana y demás derechos civiles y políticos. También abona a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), ya que el acceso a programas y servicios de gobierno está mediado por la obtención de información adecuada y oportuna por parte de la población.

El DAI también integra el sistema universal de derechos humanos al ser un elemento fundamental del derecho a la libertad de expresión. La Declaración Universal de los Derechos Humanos –artículo 19–, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –artículo 19– y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –artículo 13– contemplan el derecho de las personas a buscar y recibir información con el fin de garantizar el derecho a la libertad de opinión y expresión.

En México el DAI se encuentra garantizado en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en donde se fijan los principios básicos para su protección y garantía –el principio de máxima publicidad, el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y la creación de órganos garantes especializados e imparciales, entre otros–. El ejercicio práctico de este derecho se detalla en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en las leyes de transparencia de las entidades federativas.

Marco normativo del Distrito Federal

Con la creación de leyes específicas de transparencia en cada entidad federativa y la legislación federal se regulan los procedimientos para la plena satisfacción del DAI, se determinan obligaciones claras, se tipifican conductas contrarias a su ejercicio y se identifican responsables; también se detalla el proceso para solicitar información pública y el consecuente procedimiento de inconformidad. Esto significa que en cada ley de transparencia de nuestro país se regula *lato sensu* los principios y mandatos contenidos en el artículo 6º de la CPEUM.

La primera ley de transparencia del Distrito Federal se creó en mayo de 2003. En ella se vislumbraron los esfuerzos iniciales por regular el ejercicio del DAI y a partir de entonces han existido diversas reformas para mejorar su

contenido.² En 2005 se promovieron cambios sustanciales al texto original de esa ley de transparencia: se introdujo el concepto de *información confidencial*, se incorporó la figura jurídica de *prueba de daño*, se amplió el listado de la información pública de oficio, se incluyó el derecho internacional en la materia como parámetro de interpretación y se fortaleció la noción del DAI como derecho fundamental. En 2006 se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF) como un órgano garante de la transparencia con mayores atribuciones, el cual fue dotado de autonomía plena.

Desde entonces se caminó hacia el establecimiento de una política de transparencia con especial énfasis en la entrega de información de oficio, el fortalecimiento del órgano garante y la creación de varias medidas enfocadas en mejorar el procedimiento de este órgano para garantizar el DAI.

En marzo de 2008 se expidió la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF). En ella se incluyeron como sujetos obligados de manera directa a los partidos políticos; se señalaron nuevas obligaciones de transparencia para el Poder Ejecutivo y el órgano judicial; y se contempló que toda persona moral que reciba recursos públicos, incluidas organizaciones civiles y sindicatos, deberá informar al ente que le otorgó el recurso sobre la ejecución detallada de éste. Asimismo, menciona las atribuciones de la oficina de información pública (OIP) y la obligación de que cada ente público cuente con un Comité de Transparencia. Todos estos elementos fortalecen el diseño normativo e institucional que protege el DAI.

A raíz del advenimiento de la transparencia y el acceso a la información como derecho fundamental se gestó también un esfuerzo generalizado por legislar en relación con la protección de los datos personales. Con la reforma del artículo 6º constitucional en julio de 2007 se instauró la obligación de garantizar el derecho a la privacidad.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

[...]

² En 2004 inició operaciones el Consejo de Información Pública del Distrito Federal (Consi) como órgano encargado de vigilar el cumplimiento de dicha ley. Además, se instalaron y entraron en funcionamiento las oficinas de información pública.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.³

En junio de 2009 se reformó el artículo 16 constitucional mediante la adición del párrafo segundo, en el cual se integró la protección en el tratamiento de los datos personales y se decretó como derecho fundamental el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) de los datos personales. Por su parte, en el Distrito Federal el 3 de octubre de 2008 se publicó la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF)*.

El derecho a la protección de datos personales consiste en

un poder de disposición y de control sobre los datos personales, los cuales se concretan en la facultad de consentir la recolección, obtención y acceso a los datos para su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso posible por un tercero, en este caso por el Estado o un particular que, con motivo de su relación contractual con las autoridades públicas del Distrito Federal, requiera tratar los datos.⁴

Otro de los mandatos contenidos en la reforma del artículo 6º constitucional tiene que ver con la información gubernamental vinculada a la gestión y archivo documental.⁵ En cumplimiento de ello, el 8 de octubre de 2008 se publicó en la *GODF* la Ley de Archivos del Distrito Federal.

En términos comparativos, la LTAIPDF es la mejor evaluada de acuerdo con la Métrica de la Transparencia –elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2010–⁶ y el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) –elaborado por Fundar y Article 19 en 2009–.⁷ Dichos

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 27 de diciembre de 2013, artículo 6º, apartado A.

⁴ Óscar Guerra Ford, “Prólogo”, en Miguel Carbonell (coord.), *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal Comentada*, México, Info-DF/GDF/IIJ-UNAM/ALDF/TSJDF, 2010, p. 19.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6º, apartado A: “v. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

⁶ Sergio López Ayllón (coord.), *Métrica de la transparencia*, México, CIDE/Comaip, 2010, 335 pp., disponible en <<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf>>, página consultada el 23 de enero de 2014.

⁷ Véase Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, disponible en <<http://www.checatuley.org/>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013. En la segunda edición del IDAIM se incluirán criterios para la medición de la calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información en México.

estudios reflejan un análisis acerca del diseño normativo (positivización del DAI), el procedimiento de acceso a la información–solicitudes y recursos de revisión– y el diseño institucional –unidades de enlace, comités de transparencia y órgano garante–. De esta forma, la LTAIPDF aparece como la que plantea mejores garantías para el disfrute del DAI en nuestro país.

Proceso de acceso a la información en el Distrito Federal

La plena garantía del DAI requiere del establecimiento de un procedimiento claro que brinde certeza jurídica. En el Distrito Federal éste se halla en la LTAIPDF⁸ y se rige por los principios contenidos en su artículo 45:

- Máxima publicidad.
- Simplicidad y rapidez.
- Gratuidad del procedimiento.
- Costo razonable de la reproducción.
- Libertad de información
- Buena fe de la parte solicitante.
- Orientación y asesoría a las y los particulares.

El procedimiento de acceso a la información debe contener las modalidades para presentar solicitudes de información, requisitos para ello, regulación de las respuestas de las autoridades públicas a dichas solicitudes, cuotas de la reproducción de información, requisitos para interponer recursos de revisión, plazos para la respuesta de las autoridades y la resolución de los recursos de revisión, y garantías jurídicas del recurso de revisión y el establecimiento de sanciones.

El Distrito Federal es la entidad federativa en la que se procesan y atienden más solicitudes de información pública (SIP). El total de éstas para 2011 equivalió a 73% del total de solicitudes realizadas a la administración pública federal, lo que convierte al sistema de acceso a la información del Distrito Federal en el segundo más grande del país, sólo después del nacional.⁹

⁸ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de marzo de 2008; última reforma publicada el 13 de marzo de 2014, artículos 45-57.

⁹ Datos obtenidos de la investigación realizada por las autoras del presente artículo.

Solicitud de información

El número de solicitudes de acceso a la información creció considerablemente de 2004 a 2009 al pasar de 2 665 a 91 523; a partir de 2009 se mantuvo en números similares, con una leve disminución: 86 249 solicitudes en 2010 y 89 610 en 2011.¹⁰ El mantenimiento de la cantidad de solicitudes puede explicarse por tres razones: *a)* la consolidación de este derecho, ya que en los primeros años el incremento en el número de solicitudes se podía explicar por la novedad y progresivo interés en el ejercicio de este derecho; *b)* el aumento en la información de oficio que publican los entes obligados, la cual desde 2005 se ha ampliado continuamente, y *c)* la falta de estrategias efectivas para promover el DAI entre otros grupos de población.¹¹

Una de las formas de garantizar la accesibilidad de este derecho es asegurar diferentes mecanismos para realizar solicitudes de acceso a la información. Desde 2006 se cuenta principalmente con el sistema Infomex, el correo electrónico, la línea del Tel-Info-DF y la atención personal en las OIP. El sistema Infomex se ha consolidado como la vía más usada por la población para solicitar información, ya que en 2010 y 2011 concentró más de 80% de las SIP;¹² por su parte, el uso del Tel-Info-DF disminuyó sustantivamente al pasar de 41% en 2008 a sólo 6.2% en 2010.¹³

Actualmente se contemplan 119 entes obligados¹⁴ que pertenecen a los poderes Ejecutivo –compuesto por la administración pública central, organismos desconcentrados y paraestatales, y delegaciones políticas–, Judicial y Legislativo, y los órganos autónomos y partidos políticos. En todos los años se ha observado que el Poder Ejecutivo concentra más de 80% de las solicitudes de acceso a la información, siendo la administración pública federal y las delegaciones políticas quienes representan cerca de 30% cada una, con lo cual abarcan el mayor número de solicitudes.

¹⁰ Info-DF, *6º Informe de actividades y resultados 2011*, México, Info-DF, 2012, p. 19, disponible en <http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe2011/6informe_infodf2011.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2014.

¹¹ El porcentaje de población que es usuaria de los mecanismos de acceso a la información no rebasa 1%. Sin embargo, esto no necesariamente se traduce en que el ejercicio del derecho de acceso a la información se ejerza de manera tan limitada, ya que existen otros medios por los cuales la población se allega de información como las líneas telefónicas de servicios de cada dependencia de gobierno y el trabajo periodístico, entre otros.

¹² Durante 2008 y 2009 este medio concentró 57.5% y 53.3% de las solicitudes, respectivamente.

¹³ No hay datos disponibles para 2011.

¹⁴ El número de entes obligados varía debido a que algunos son fideicomisos sujetos al cumplimiento de objetivos específicos que no obedecen a la temporalidad del año fiscal.

Tiempos en la entrega de información

Es importante señalar que uno de los principios del DAI es la celeridad en el procedimiento de entrega de información. En el Distrito Federal el tiempo para tramitar y dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información está por debajo del estándar federal de 15 días, al contemplar máximo 10 días con posibilidad de prórroga hasta por 10 días más; para las solicitudes de información considerada de oficio el periodo máximo es de cinco días. En términos generales, según los informes de actividades y resultados del Info-DF, los sujetos obligados entregan la información dentro del tiempo estipulado.

Temática sobre la información solicitada

El tipo de información o asunto sobre el cual se realizan las solicitudes –de acuerdo con el informe de actividades y resultados del Info-DF de 2011– parece variar erráticamente cada año, por lo que es complicado elaborar alguna hipótesis al respecto. Sin embargo, se puede inferir que los temas programático, presupuestal y financiero; actos de gobierno; e informes y programas son los que tienen mayor número de solicitudes. Si se asume que se requiere un análisis pormenorizado que permita identificar con mayor exactitud la información que se solicita en cada rubro, es posible deducir que los asuntos de ejecución de recursos públicos y de información sobre programas y servicios de las autoridades son los que mayor interés generan entre la población.

Cobro por reproducción de la información

La LTAIPDF busca satisfacer los principios de gratuidad y costo de reproducción razonable, pero no deja muy claro los parámetros de lo *razonable*. El porcentaje de solicitudes aceptadas en las que no fue entregada al solicitante la información por falta de pago es reducido: en 2011 constituyó 2% de 60 661 solicitudes. Sin embargo, cuando dicha información se vincula con la cantidad de dinero que se deja de pagar anualmente por derechos de reproducción se tiene un problema de costo excesivo para acceder a la información en ciertos casos.

En 2011 el monto total requerido a las y los solicitantes fue de 4 280 224 pesos pero únicamente se pagaron 134 221 pesos. Cuando se establece que sólo 2% de 60 661 solicitudes no pagó los derechos se puede inferir que a cada una de las 1 212 solicitudes se le requirió en promedio el pago de aproximadamente

3338 pesos, lo que significa más de dos salarios mínimos por acceder a la información requerida.

Recursos de revisión

Cuando exista inconformidad de la o el solicitante ante la respuesta del ente obligado podrá interponer un recurso de revisión ante el órgano garante, el cual deberá emitir su resolución en un máximo 40 días hábiles.

En 2011 se interpusieron 2 209 recursos de revisión relacionados con inconformidades en las solicitudes de acceso a la información.¹⁵ En comparación con los 152 de 2006, es posible identificar un crecimiento exponencial el cual, sin embargo, está más relacionado con el aumento de las solicitudes que con una mayor inconformidad con las respuestas, ya que el porcentaje de recursos de revisión frente a solicitudes realizadas pasó de 2.30% en 2006 a 2.47% en 2011. A dicho porcentaje se le denomina *índice de recurrencia*.

Si bien en 2011 éste fue de 2.47%, existen entes obligados que rebasan preocupantemente el promedio general. La Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal registró un índice de 19.6%, la Policía Auxiliar de 14.9%, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de 10.6%, y la Procuraduría Social del Distrito Federal de 10%. Tres delegaciones se encuentran dentro de los 10 entes con mayor índice de recurrencia: Venustiano Carranza con 4.6%, Benito Juárez con 5.6% y Gustavo A. Madero con 7.7 por ciento.

Tiene gran relevancia identificar a qué obedece la recurrencia en la presentación de recursos de revisión, sobre todo en aquellos que tienen un índice mayor que el promedio general, para con ello poder descartar que obedezca a faltas en la garantía del ejercicio al DAI.

Sanciones

El órgano garante resuelve sobre los recursos de revisión interpuestos por las y los solicitantes, de manera que puede confirmar, modificar, revocar o sobreseer la respuesta del ente obligado. Tras las modificaciones y revocación de respuestas se abre un proceso para garantizar el cumplimiento de la resolución del Info-DF, que podría ser muy largo en caso de que las y los servidores públicos se amparen.

¹⁵ Existe otro tipo de recursos que pueden interponerse y se refieren a los derechos ARCO.

Ante el incumplimiento de lo estipulado en la ley, el Info-DF podrá realizar visitas a las OIP para determinar si debe imponer una sanción. La LTAIPDF contempla un procedimiento de sanción indirecta: en caso de que esta ley sea incumplida el Info-DF dará aviso –como lo señala el artículo 94– a los órganos internos de control, quienes realizarán un procedimiento administrativo para sancionar a la o el servidor público involucrado. Valdría la pena revisar si éste es un procedimiento óptimo y, sobre todo, si más allá de sancionar a quien no cumpla se avanza hacia la transformación de malas prácticas en materia de transparencia.

El total de expedientes en los que se ha sancionado a servidoras y servidores públicos desde 2005 es de 335, en comparación con 206 en los cuales no hubo sanción. Las sanciones van desde amonestaciones privadas y públicas hasta inhabilitación del cargo hasta por dos años.

Obligaciones de transparencia

Es importante señalar que el DAI es más amplio que el solo procedimiento de acceso a la información mediante sistemas electrónicos o de diversa índole. El tema sobrepasa la posibilidad de que las personas consigan documentos y se refiere a la capacidad de que éstas obtengan información para cualquier objetivo.

Con la finalidad de avanzar hacia una cultura de la transparencia y la garantía del DAI, las leyes de transparencia contemplan artículos en donde establecen las obligaciones de los sujetos obligados en esta materia, las cuales van más allá de las solicitudes de acceso a la información y determinan el mínimo de información que deben hacer pública.

La incorporación de un amplio listado de obligaciones de transparencia en cuanto a la información pública de oficio es uno de los elementos más notables en la LTAIPDF con el cual se camina hacia una gestión más abierta y transparente de los entes obligados frente a la sociedad. En términos generales, en el Distrito Federal se cumple lo suficiente con la difusión de información de oficio; sin embargo, algunos entes obligados presentan grandes rezagos: de 119 de ellos sólo siete obtuvieron una calificación de menos de 70 puntos en el Índice Global del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia (IGCOT), 21 se ubicaron entre 70 y 90 puntos, 43 entre 90.1 y 99.9 y el resto logró el total de puntos en el índice de cumplimiento.¹⁶

¹⁶ Para mayor información véase Info-DF, *Resultados de la primera evaluación 2011 de la información pública de oficio que deben dar a conocer los entes públicos en sus portales de*

Pendientes y retos para la plena garantía del DAI

En la Métrica de la Transparencia, en el IDAIM¹⁷ y en los porcentajes de cumplimiento que se muestran en los informes y evaluaciones del Info-DF la calificación general respecto de la satisfacción de las obligaciones de transparencia y la garantía del DAI mediante los diseños normativo y estructural, y la práctica procedimental son altos. La LTAIPDF es una de las mejores leyes, tal y como lo muestra el IDAIM:¹⁸ contempla un amplio número de entes obligados –hay que destacar la inclusión de partidos políticos y fideicomisos como sujetos obligados–, establece con claridad el procedimiento de acceso a la información y determina que el órgano garante de la transparencia es autónomo.

Aun cuando el Distrito Federal presenta grandes avances en materia de transparencia –sobre todo en su marco normativo y en las obligaciones que impone a los entes obligados–, existen pendientes en la implementación y el cumplimiento del marco normativo –principalmente en algunos entes obligados–. Asimismo, la necesidad de asegurar de manera integral el DAI y alcanzar los estándares más altos obliga a las autoridades a avanzar hacia un esquema cada vez más garantista. Para ello se han identificado algunos de los retos más significativos:

Calidad de la información

En términos generales se cuenta con un método certero que culmina con la entrega de información en aproximadamente 90% de los casos. El procedimiento de acceso a la información se certifica según los estándares tanto del Info-DF como de algunas evaluaciones y estudios independientes; sin embargo, existe un problema en términos de la calidad de la información. El Info-DF lleva a cabo la Encuesta de Satisfacción del Solicitante de Información Pública (ESSIP) para el sistema Infomex y para la atención directa en las OIP a través de buzones. De acuerdo con dicha encuesta, en 2011 sólo 67.4% consideró que la información tenía buena calidad, 68.1% dijo que era clara y 58.9% señaló que la información entregada coincidía por completo con la solicitada.¹⁹ El grado de

internet, México, Info-DF, julio de 2011, disponible en <http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/6/2011/1a_eval_portales2011.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

¹⁷ Véanse n. 6 y n. 7.

¹⁸ Véase Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, *loc. cit.*

¹⁹ Véase Info-DF, *Encuesta de Satisfacción del Solicitante de Información Pública*, México, Info-DF, febrero de 2013, 41 pp., disponible en <http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe_2012/anexos/capitulo_1/Anexo_1.15.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2014.

satisfacción general en 2011 fue de 71.1%, porcentaje que ha disminuido de modo gradual desde 2008 –año en que se realizó la primera evaluación–, cuando fue de 80.7 por ciento.

La reducción en el porcentaje de satisfacción debe significar una alerta, ya que alrededor de 30% de las y los solicitantes no está quedando plenamente conforme con la respuesta de las autoridades. Como se mencionó en un principio, la contestación a las solicitudes de información, aun cuando cumpla a cabalidad con el procedimiento e incluso llegue a hacer entrega de documentos, no podrá considerarse completamente satisfactoria del DAI mientras la calidad de la información no sea la adecuada.

Las oficinas de información pública

En el artículo 4º, fracción XIII, de la LTAIPDF se define a la OIP como “la unidad administrativa receptora de las peticiones ciudadanas de información, a cuya tutela estará el trámite de las mismas, conforme al reglamento de esta ley”.

Las atribuciones de las OIP están contenidas en el artículo 58 de la LTAIPDF. Estas oficinas se encargan de dar seguimiento a las solicitudes de acceso a la información; asesorar a las personas en su solicitud; y recabar, publicar y actualizar la información pública de oficio, entre otras responsabilidades. Son parte fundamental de la garantía del DAI, por lo que las fallas en su desempeño repercuten de manera directa en la violación a éste.

Desde 2008 se han llevado a cabo evaluaciones sobre el funcionamiento de las OIP.²⁰ El incremento en el número de solicitudes y su complejidad –mayor número de preguntas y mayor número de servidores públicos involucrados en entregar la información– han llevado al órgano garante a medir el funcionamiento de las OIP con base en elementos como la ubicación de la oficina, el mobiliario y equipos de cómputo, recursos humanos y capacitación, entre otros. Como parte de los resultados de tales evaluaciones y de las visitas del Info-DF a diversas OIP se identificaron necesidades puntuales para fortalecer el trabajo de estas oficinas, ya que en su mayoría no son accesibles a la ciudadanía, carecen de recursos materiales y humanos, y sobre todo presentan problemas en cuanto a la permanencia de sus responsables, lo cual dificulta la profesionalización de su labor.

²⁰ El más reciente es el Diagnóstico Integral de las Oficinas de Información Pública de 2013. Véase Info-DF, *Visitas de verificación a las Oficinas de Información Pública del Distrito Federal*, México, Info-DF, agosto de 2013, disponible en <http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/6/publicacion/dos.htm>, página consultada el 20 de enero de 2014.

Delegaciones políticas

A nivel local la relación entre la población y su gobierno es más cercana, por lo que se puede observar el ejercicio de la democracia de manera más directa. Las delegaciones tienen a su cargo la provisión de los servicios que van de la mano con la garantía de los DESC, principalmente, desde la gestión de los espacios públicos hasta lo relacionado con el agua, la vivienda y los programas de desarrollo.²¹

La importancia de conocer la información pública de las delegaciones radica en el tipo de tareas que éstas realizan y que en muchos casos son el contacto más directo que tiene la población del Distrito Federal con los órganos de gobierno. En su mayoría, las necesidades más inmediatas de la sociedad tienen que ver con la gestión local, en este caso las delegaciones. Es fundamental que la sociedad conozca el tipo de servicios que ofrecen las delegaciones y que identifique las áreas responsables de proveerlos.²²

Las delegaciones políticas concentran cerca de 30% de las solicitudes de acceso a la información; junto con la administración pública central, son las que más solicitudes reciben. En 2011 la información que se solicitó en mayor medida se refirió a actos de gobierno e informes y programas, que sumados representan más de 50 por ciento.

Cinco delegaciones –Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Iztapalapa, Iztacalco y Miguel Hidalgo– se encuentran entre los 15 entes obligados con mayor número de solicitudes de acceso a la información, mientras que todas las demarcaciones se hallan entre los 40 entes con mayor número de solicitudes.

El medio más popular para realizar las solicitudes es el sistema Infomex, con un porcentaje superior a 85% en 14 delegaciones, con excepción de Miguel Hidalgo –que alcanzó 70.8%– y Xochimilco –con 80.5%–. Esta diferencia se explica porque en ambas delegaciones las solicitudes de información presentadas directamente en la OIP son superiores a 14%, a diferencia de la mayoría de las demarcaciones –con excepción de Benito Juárez y Azcapotzalco– en donde es menor a siete por ciento.

²¹ Para mayor información sobre los servicios que corresponden a las delegaciones véase Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998; última reforma publicada el 15 de abril de 2014, artículo 39.

²² Darío Ramírez Salazar y Gabriela Morales Martínez, *Las delegaciones y los servicios públicos: una mirada sobre lo que deberíamos saber*, México Info-DF (Ensayos para la transparencia de la ciudad de México, núm. 12), 2009, 74 pp., disponible en <<http://www.infodf.org.mx/biblio/1ensayos/ensayo1.php?ensayo=12>>, página consultada el 20 de enero de 2014.

Si bien los tiempos de respuesta se encuentran dentro del plazo contemplado, éstos son los más largos de los diferentes órganos de gobierno.

Tres delegaciones –Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Venustiano Carranza– están entre los 10 entes obligados a los cuales se les han interpuesto más preguntas en un recurso de revisión. En cuanto al IGCOT, realizado por el Info-DF, tres demarcaciones –Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Tlalpan– se hallan entre los siete entes obligados con menor calificación, por debajo de 70 puntos.

Las delegaciones, en conjunto pero en especial algunas, se ubican entre los entes obligados que menos cumplen con sus obligaciones en materia de transparencia y de asegurar un procedimiento adecuado que garantice el DAI.

Designación de comisionados ciudadanos del Info-DF

El Info-DF es un órgano autónomo de la ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión. La máxima autoridad del órgano garante de transparencia en el Distrito Federal es el Pleno conformado por un comisionado presidente y cuatro comisionados ciudadanos.

El proceso de selección se encuentra contemplado en el artículo 66 de la LTAIPDF en donde se establece que será la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), mediante las comisiones unidas de Administración Pública Local y de Transparencia a la Gestión, quien emita la convocatoria pública abierta, realice la selección de las y los aspirantes a comisionados y remita su propuesta al Pleno de la ALDF.

El diseño de este proceso incorpora algunos de los elementos comúnmente identificados como parte de un procedimiento de selección transparente, legítimo y confiable;²³ sin embargo, la realidad mostró bastantes irregularidades en él: se negó el acceso a los expedientes de las y los aspirantes, no se permitió el acompañamiento ciudadano en el proceso y no se justificaron las decisiones en ninguna de las etapas, entre otras, lo que derivó en la falta de legitimidad y confiabilidad del resultado. Cabe señalar que aun cuando el artículo 66, fracción IV, de la LTAIPDF señala que se garantizará la equidad de género, el actual Pleno del Instituto está compuesto por cinco comisionados varones, con lo cual se viola el principio de equidad.

²³ Para mayor información véase Article 19 y Fundar, *Construyendo legitimidad y confianza. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada*, México, Article 19/Fundar, 2009, 62 pp.

Clasificación de información confidencial

Existen criterios de clasificación de información confidencial para los entes obligados,²⁴ los cuales establecen el procedimiento que se debe seguir para catalogar la información como tal y así dotar de mayor seguridad jurídica a las y los usuarios. No obstante, falta regulación para que la información confidencial pueda ser difundida si el interés público de conocerla es mayor que el daño causado por restringirla.

Es importante recordar que existe información clasificada como confidencial que puede ser de interés público.²⁵ Sin embargo, de manera genérica esta información se reserva indefinidamente y para que pueda ser revelada se necesita el consentimiento del titular de los datos personales relacionados con ella. Si bien uno de los principios en el tratamiento de los datos personales es su privacidad, existen casos en que se justifica dar a conocer versiones públicas de información confidencial cuando hay un claro interés ciudadano por conocerla; en este sentido, la reserva indefinida de información podría contravenir el principio constitucional de máxima publicidad.

Mesas de diálogo por la transparencia

Con la finalidad de crear un espacio de interlocución entre el Gobierno del Distrito Federal, el Info-DF y las organizaciones de la sociedad civil, y caminar hacia la construcción de acuerdos para fortalecer la cultura de la transparencia, en 2008 se crearon las mesas de diálogo por la transparencia que aún están vigentes.

Dichos espacios buscan cumplir con dos objetivos: *a)* avanzar en la transparencia y rendición de cuentas en materia de la acción del gobierno relacionada con la política social, la seguridad y el medio ambiente, y *b)* acceder a los bienes y servicios a los que tiene derecho la población.²⁶

²⁴ Véase Acuerdo mediante el cual se aprueba el criterio que deberán aplicar los entes obligados, respecto a la clasificación de información en la modalidad de confidencial, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de octubre de 2011, disponible en <http://www.infodf.org.mx/pdfs/criterios_entes_godf281011.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

²⁵ Es el caso de las declaraciones patrimoniales de las y los servidores públicos, que incluso en algunas entidades del país son obligaciones de transparencia.

²⁶ Info-DF *et al.*, *Mesa de diálogo por la transparencia en el Distrito Federal. Memoria 2008-2010*, México, Info-DF, 2010, p. 9, disponible en <http://www.infodf.org.mx/web/comsoc/campana/2011/memoria_mdt.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2014.

Sin lugar a dudas este espacio ha permitido desarrollar una gestión más transparente en algunos sectores de gobierno, aunque los resultados de cada mesa son independientes entre sí y varían considerablemente. Se requiere de la activa participación y compromiso de quienes integran las mesas; así como de la construcción de acuerdos viables y la voluntad política para cumplirlos. Es muy importante mantener y fortalecer este esfuerzo, ya que también puede funcionar como un mecanismo para solucionar los casos identificados con mayor opacidad.

Conclusiones

Como se ha podido observar, el marco normativo del Distrito Federal es uno de los mejores en México y su implementación en general es buena. Sin embargo, algunos aspectos específicos se escapan del cumplimiento pleno del DAI y de los estándares más altos. Respecto de todo derecho humano existe un mandato para los gobiernos de avanzar progresivamente en su cumplimiento; por ello se han identificado cinco temas específicos que requieren mayor atención:

Calidad de la información

Es necesario incluir como criterio de evaluación la calidad de la información que entregan los entes obligados, con lo cual se establecerán líneas de acción para el cumplimiento de un estándar mínimo en este sentido.

Las OIP

Se debe mejorar la infraestructura de las OIP y sus capacidades en cuanto a la gestión de las solicitudes de información. Otro tema fundamental tiene que ver con la profesionalización del personal de las OIP y su permanencia, ya que la capacitación proporcionada por el órgano garante no puede tener el resultado esperado cuando la estancia del personal es relativamente corta.

Transparencia en las delegaciones

Como se pudo identificar a lo largo de este análisis, las delegaciones tienen retos específicos para la plena garantía del DAI. Debido a ello, a la particularidad

de los servicios que proporcionan y a su cercanía con la población, es necesario prestar especial interés en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y llevar a cabo acciones para lograr una gestión más transparente que rinda cuentas a la ciudadanía.

Mecanismo de selección de comisionadas y comisionados del órgano garante

Con el objetivo de fortalecer al órgano garante y dotarlo de legitimidad *de facto* es necesario diseñar un proceso para designar a las y los comisionados que sea abierto y transparente y que incorpore la participación ciudadana. Se requiere un procedimiento que cuente con etapas y plazos definidos en el que las y los responsables de él publiquen la información generada a lo largo de su desarrollo, que exista la emisión de dictámenes de evaluación y la publicación de éstos, y que se incorpore un mecanismo de participación ciudadana.²⁷

Ampliación de sujetos obligados

Es indispensable incluir de manera expresa en el apartado de sujetos obligados directos de la LTAIPDF –es decir en el artículo 4º, fracción v– a las universidades, instituciones de educación superior y sindicatos, todos públicos.

Existen obligaciones específicas de transparencia para los sindicatos públicos y para la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM);²⁸ sin embargo, es importante que estas figuras se encuadren como tales, ya que hay información pública que no está contemplada en las obligaciones de transparencia descritas.

²⁷ El Colectivo por la Transparencia diseñó la campaña *Abran paso* con el fin de impulsar un mecanismo abierto y transparente para seleccionar a las y los comisionados del Info-DF. Véase <<http://www.infodf2012.colectivoporlatransparencia.org>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

²⁸ Las obligaciones de transparencia de los sindicatos públicos se encuentran contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, artículo 30. Para el caso de la UACM dichas obligaciones se detallan en el artículo 21.

**EL USO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL
EN EL DISTRITO FEDERAL**

Justine Dupuy

Justine Dupuy se integró al equipo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación desde 2007. Actualmente es investigadora del área de Transparencia y Rendición de Cuentas en el proyecto de Publicidad oficial.

Introducción

En junio de 2010, en un foro sobre libertad de expresión el entonces relator para la libertad de expresión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Gerardo Sauri, afirmaba que “la principal fuente de hostigamiento contra los medios de comunicación es la asignación de la publicidad oficial* de los gobiernos, tanto federal como local”.¹ Con el fin de paliar esta práctica nociva que afecta negativamente a la libertad de expresión, el Distrito Federal ha sido la primera entidad federativa del país en comprometerse a regular el uso de la publicidad oficial. En el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), elaborado en 2009, se estableció el siguiente objetivo: “asegurar que la publicidad oficial se asigne de manera transparente y equitativa”.²

Este texto evalúa justamente el avance de la ciudad de México hacia un uso transparente y equitativo de la publicidad oficial. En el primer apartado se recordará la importancia que tiene para el ejercicio de la libertad de expresión el uso adecuado de ella; en una segunda parte se abordará a detalle el panorama en el Distrito Federal para evaluar la situación; en el tercer apartado se tocará la re-

* En los últimos años ha surgido en el continente americano una corriente empujada por organizaciones no gubernamentales, instancias gubernamentales y cortes nacionales e internacionales, la cual busca fortalecer el buen uso de la publicidad oficial a través de reformas legales. En general, dicho movimiento ha usado el término *publicidad oficial* en lugar de *propaganda gubernamental*, ya que éste puede tener connotaciones de manipulación por parte de gobiernos autoritarios. Por lo tanto, en la presente colaboración se empleará el término *publicidad oficial*, entendido como un instrumento al servicio de la democracia que facilita la comunicación entre los gobiernos y las y los ciudadanos.

¹ Rocío González, “Cuestiona CDHDF la falta de compromiso de autoridades con la libertad de expresión”, en *La Jornada*, México, 8 de junio de 2010, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/06/08/capital/037n1cap>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

² Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009, p. 153.

lación que hay entre la publicidad oficial y la transparencia en el Distrito Federal; y finalmente se hará una serie de recomendaciones.

Para un buen uso de la publicidad oficial

El rol central de la publicidad oficial en la relación medios-poderes

En su dimensión social la libertad de expresión implica el derecho a saber, el derecho de la ciudadanía a acceder a información necesaria para ejercer otros derechos fundamentales. La publicidad oficial ofrece justamente un canal de comunicación directo y privilegiado entre gobiernos y ciudadanía. A través de ella el Estado cumple con su obligación de informar a las y los ciudadanos sobre los servicios que presta, las políticas públicas que implementa y las decisiones que les afectan o benefician.

La publicidad oficial se refiere a los espacios que los gobiernos compran o a los cuales acceden de manera gratuita en todos los medios de comunicación para anunciarse e informar a las y los ciudadanos. Ésta incluye los espectaculares, internet, radio, televisión y prensa escrita.

En un sistema democrático la publicidad oficial se basa en el derecho a saber de la ciudadanía y en la obligación de los gobiernos de informar, explicar y justificar sus decisiones y actividades.³ Sin embargo, la falta de regulación en materia de publicidad oficial en México permite un uso propagandístico y una asignación discrecional, concentrada e indiscriminada de ella.

Por un lado, a través de la publicidad oficial los gobiernos ensalzan sus logros en lugar de informar. La comunicación se transforma así en propaganda con el objetivo de construir una imagen –o carrera– política y legitimar la gestión de los gobiernos en turno en vez de sólo dar información valiosa a las y los ciudadanos como sería una campaña de vacunación o explicaciones sobre los derechos electorales. Por otro lado, la asignación discrecional de la publicidad oficial afecta la relación entre los medios y las entidades de gobierno. Los medios son pilares del ejercicio democrático del poder al proporcionar información, permitir el debate y la pluralidad, y vigilar a los gobiernos.⁴ La asignación o retiro de la publicidad

³ Asociación por los Derechos Civiles, *Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial*, Buenos Aires, ADC, 2006, 35 pp., disponible en <<http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/4804c757c7e629.40711373.pdf>>, página consultada el 21 de enero de 2014.

⁴ Manuel Alejandro Guerrero, *Medios de comunicación y la función de transparencia*, México, Ifai (Cuadernos de transparencia, núm. 11), 2008, disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo11.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

oficial a los medios de comunicación es un asunto central en la compleja relación entre ellos y el Estado.

La publicidad oficial, al convertirse en una herramienta para premiar o castigar a los medios en función de su línea editorial, inhibe el rol social de éstos y se vuelve un obstáculo para el libre flujo de información e ideas de la sociedad, es decir que coarta la libertad de expresión. Esta práctica ha sido denominada *censura sutil o censura indirecta*⁵ por ser un mecanismo de control menos visible que las herramientas tradicionales de censura, pero igual e incluso más eficiente.

Marco y recomendaciones internacionales

Desde finales del siglo xx la publicidad oficial apareció en la agenda de los organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA). En su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aclaró lo siguiente:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley [...] Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.⁶

En 2003, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA estudió por primera vez la asignación y distribución de los recursos públicos destinados a la publicidad oficial, y llegó a la conclusión de que “la obstrucción indirecta a través de la publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión”. Desde entonces ha sido un tema recurrente en los informes de los relatores especiales para la libertad de expresión, quienes cada año exhortan a

⁵ Véase Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Justice Initiative, *El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Buenos Aires, ADC/OSJI, 2008, 192 pp., disponible en <<http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

⁶ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º periodo ordinario de sesiones, del 2 al 20 de octubre de 2000, principio 13, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

los gobiernos de la región a establecer criterios claros y objetivos para la asignación de dicha pauta publicitaria. En su *Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010* la Relatoría volvió a recomendar la regulación del uso de la publicidad oficial en el país.⁷

En febrero de 2010, el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y de expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la libertad de los medios de comunicación, la relatora especial de la OEA para la libertad de expresión y la relatora especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre libertad de expresión y acceso a la información firmaron la Declaración Conjunta del Décimo Aniversario: Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión en la Próxima Década, en la cual se advierte sobre el “abuso en la distribución de la publicidad del Estado o en el ejercicio de otras facultades estatales para influir en la línea editorial”⁸ como uno de los aspectos más preocupantes dentro de los mecanismos ilegítimos de control gubernamental sobre los medios de comunicación.

En marzo de 2011, por primera vez, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA publicó en su informe anual los Principios sobre regulación de la publicidad oficial en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, los cuales contemplan:⁹

- Crear leyes especiales, claras y precisas.
- Definir objetivos legítimos de la publicidad oficial.
- Fijar criterios claros, transparentes y objetivos de distribución de la pauta estatal.

⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5, CIDH/OEA, 7 de marzo de 2011, pp. 84-86, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relatoría%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf>, página consultada el 14 de mayo de 2014.

⁸ Declaración Conjunta del Décimo Aniversario: Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión en la Próxima Década, adoptada por el relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, la relatora especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, y la relatora especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Washington, D. C., 3 de febrero de 2010, numeral 1, inciso *d*, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=784&IID=2>>, página consultada el 14 de mayo de 2014.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, CIDH/OEA, 7 de marzo de 2011, pp. 343-361, disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

- Instaurar una planificación adecuada.
- Determinar mecanismos abiertos, transparentes y no discriminatorios de contratación.
- Garantizar la transparencia y el acceso a la información.
- Establecer un control externo de la asignación publicitaria.
- Especificar políticas que promueven la diversidad y el pluralismo.

A pesar de las recomendaciones internacionales, en México no existe ninguna ley que regule la publicidad oficial. Dicha ausencia, tanto a nivel federal como en las entidades, abre la puerta para que se vuelva un elemento de control y de censura sutil. El Distrito Federal no escapa a esta generalidad y regular el uso de la publicidad oficial es uno de los asuntos pendientes de su agenda legislativa.

Panorama en el Distrito Federal

En el marco del PDHDF la ciudad de México se comprometió a avanzar en la utilización transparente y equitativa de la publicidad oficial. Para lograr este objetivo se definieron tres líneas de acción que contemplan la creación de una ley que regule su uso, un diagnóstico sobre la asignación de la publicidad, y la garantía de más transparencia sobre esta información en específico:

147. Crear y aprobar una legislación especial que regule y garantice la asignación equitativa de publicidad oficial de acuerdo con [...] [determinados] criterios:
[...]
148. Verificar la asignación de la publicidad oficial en términos de equidad y transparencia como parte de la Mesa de Trabajo Multisectorial sobre Libertad de Expresión.
[...]
149. Modificar a fin de adicionar un artículo en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal para incluir la obligación de brindar información estadística sobre la asignación de publicidad oficial así como garantizar el acceso a los contratos mediante los cuales se asigna dicha publicidad.¹⁰

En el siguiente apartado revisaremos los avances en el Distrito Federal a partir de estas líneas de acción.

¹⁰ Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, op. cit.*, pp. 153 y 154.

Marco normativo vigente

En la ciudad de México se ha detectado la misma deficiencia que Fundar y Article 19 hemos documentado a nivel federal:¹¹ una constelación de normas que definen un marco incompleto, disperso y superficial. En efecto, existen varios acuerdos, normas, lineamientos, decretos y leyes que tienen una relación directa e indirecta con el uso de la publicidad oficial:

- *Decreto de presupuesto.* Cada dependencia detalla en el decreto el eje temático de sus campañas de comunicación social para el año fiscal correspondiente.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*¹² y *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*.¹³ En ellos se establecen las facultades de la Dirección General de Comunicación Social (DGCS), quien centraliza la planeación, la coordinación y el seguimiento de la publicidad oficial.
- *Circulares Uno y Uno Bis de la Oficialía Mayor de la Administración Pública del Distrito Federal*.¹⁴ Definen disposiciones en materia de administración de recursos.
- *Lineamientos generales para consolidar la adquisición o arrendamiento de bienes o servicios de uso generalizado en la Administración Pública del Distrito Federal, así como para la centralización de pagos*.¹⁵ Establecen las reglas de contratación a las cuales también deben apegarse los contratos en materia de publicidad oficial.

¹¹ Véase Publicidad oficial, disponible en <<http://www.publicidadoficial.com>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

¹² Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998; última reforma publicada el 15 de abril de 2014.

¹³ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000; última reforma publicada el 14 de marzo de 2014.

¹⁴ Circular Uno 2012, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de agosto de 2012, disponible en <http://www.om.df.gob.mx/circularuno_unobis/2012/circularuno_2012.pdf>; y Circular Uno Bis 2012, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de agosto de 2012, disponible en <http://www.om.df.gob.mx/circularuno_unobis/2012/circularuno_bis_2012.pdf>, ambas páginas consultadas el 21 de enero de 2014.

¹⁵ Lineamientos generales para consolidar la adquisición o arrendamiento de bienes o servicios de uso generalizado en la Administración Pública del Distrito Federal, así como para la centralización de pagos, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de mayo de 2011, disponible en <<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r444301.pdf>>, página consultada el 14 de mayo de 2014.

- *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*.¹⁶ En su artículo 10 se insiste en la importancia del contenido enfocado a la no discriminación y la equidad de género; mientras que en su artículo 83, fracción I, establece que el gasto de publicidad en radio, televisión y prensa no podrá rebasar 0.30% del presupuesto de egresos autorizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en el decreto correspondiente.
- *Acuerdo por el que se expiden las normas generales en materia de comunicación social para la administración pública del Distrito Federal*.¹⁷ Éste es el más detallado, pues establece la planeación de la publicidad oficial con la obligación de cada dependencia de realizar un plan anual e informar cada mes a la DGSC, quien tiene la obligación de llevar un registro. Además, reglamenta el artículo 134 constitucional al limitar el uso propagandístico de la publicidad y en su cláusula décima segunda define criterios de asignación de la publicidad oficial.¹⁸

La mayoría de estas normas no tienen un interés directo en regular la publicidad oficial. La única herramienta legal que tiene este objetivo es el acuerdo citado, pero sigue siendo muy escueto ya que es sólo un acuerdo. Este breve panorama permite concluir que el marco normativo se halla muy débil y que sigue pendiente abordar y reglamentar el uso de la publicidad oficial con la seriedad y el detalle que se requiere.

Publicidad oficial y transparencia

Por su naturaleza, la información en materia de gastos sobre publicidad oficial debería estar disponible y accesible. El Distrito Federal es una de las pocas entidades federativas que la considera información pública de oficio¹⁹ (Ley de Transparencia

¹⁶ Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2009; última reforma publicada el 8 de mayo de 2014, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-86f3cf69f9436e545a7fdb2b38edfc93.pdf>>, página consultada el 14 de mayo de 2014.

¹⁷ Acuerdo por el que se expiden las normas generales en materia de comunicación social para la administración pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de enero de 2008, disponible en <http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/Enero08_31_265.pdf>, página consultada el 21 de enero de 2014.

¹⁸ *Ibidem*: "Décima segunda. La contratación de servicios de información, difusión y publicidad con medios de comunicación privados u oficiales, se llevará a cabo con base en las tarifas comerciales debidamente acreditadas; la penetración, audiencia o lectoría garantizada por las instituciones oficiales y profesionales que la estudian, así como la cobertura idónea para el tipo de campaña que será difundida".

¹⁹ Las otras son Guerrero (Ley 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 15 de junio de 2010, artículo 13, fracción IX, inciso b), Chihuahua (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial* el 15 de octubre de 2005,

y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, artículo 14, fracción x, inciso b).²⁰ Sin embargo, en la práctica la información disponible en internet es muy escasa, es poco accesible y no está desglosada, por lo que para acceder a información más detallada es necesario recurrir a solicitudes de información. E incluso de esta manera sigue siendo un procedimiento complicado debido a la falta de información procesada, pues la Oficialía Mayor obliga a las y los ciudadanos a desplazarse para que realicen la consulta de manera directa.²¹

Para mejorar estos medios de acceso a la información sería recomendable adoptar prácticas más avanzadas. En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, el gobierno federal se comprometió a crear

una página web con información por dependencia o entidad, de gasto en publicidad oficial que contenga: institución, gasto por medio, campaña, objetivo y criterio de asignación, documentación completa sobre contratación (contrato/convenio y facturas), presupuesto asignado e informes de ejecución [así como] un contador que actualice el gasto.²²

En este sentido Canadá ha implementado diversas prácticas que podrían servir de ejemplo. A través de la Communications Policy of the Government of Canada (Política de Comunicaciones del Gobierno de Canadá), el gobierno está obligado a publicar todos los contratos en materia de publicidad; además, difunde informes anuales que posibilitan una evaluación informada sobre el uso de la publicidad oficial.²³

artículo 20, fracción XIII) y Jalisco (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* el 8 de agosto de 2013, artículo 8º, numeral 1, fracción v, inciso j).

²⁰ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de marzo de 2008; última reforma publicada el 13 de marzo de 2014, artículo 14: “Los entes obligados deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan: [...] x. Para los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su ejecución. Esta información incluirá: [...] b) Los montos destinados a gastos relativos a Comunicación Social”.

²¹ De acuerdo con las solicitudes de información 0101000082311, 0114000023212 y 0114000023312.

²² Alianza para el Gobierno Abierto, “Plan de Acción 2011-2012”, compromiso núm. 48, disponible en <<http://aga.org.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>>, página consultada el 21 de enero de 2014.

²³ Para consultar el último informe véase Public Works and Government Services Canada, *2011-2012 Annual Report on Government of Canada Advertising Activities*, Ottawa, PWGSC, 2013, 16 pp., disponible en <<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/pub-adv/rapports-reports/documents/rapport-report-2011-2012-eng.pdf>>, página consultada el 21 de enero de 2014.

Criterios de asignación

Sólo existe un esbozo de criterios de asignación de la publicidad oficial, el cual se halla en la cláusula décima segunda del acuerdo citado anteriormente:

La contratación de servicios de información, difusión y publicidad con medios de comunicación privados u oficiales, se llevará a cabo con base en las tarifas comerciales debidamente acreditadas; la penetración, audiencia o lectoría garantizada por las instituciones oficiales y profesionales que la estudian, así como la cobertura idónea para el tipo de campaña que será difundida.²⁴

A pesar de la referencia a una pauta de idoneidad en esta norma, en la práctica el parámetro esencial parece ser la *visibilidad*, es decir el *rating*, la circulación y la audiencia. Durante una entrevista en agosto de 2010, el coordinador general de Comunicación del Distrito Federal declaró a Fundar y Article 19 que el objetivo era sobre todo dar “visibilidad a los proyectos del Distrito Federal, y en prioridad los programas sociales. Por eso el principal criterio era el *rating* y así la mayor inversión se realizaba en televisión”.

En 2012, cuando pedimos a través de la solicitud con folio 0114000023012 los documentos que contuvieran los fundamentos generales para la asignación de la publicidad oficial a los medios de comunicación, la respuesta de Alfonso Brito, director general de Comunicación, fue muy parecida a la que tuvimos dos años antes:

Dentro de las funciones de esta dirección general a mi cargo se encuentra el dar cobertura a todas y cada una de las actividades del Gobierno del Distrito Federal, ello en relación con los programas sociales y acciones de la actual administración, y tomando en consideración los objetivos planteados por cada entidad. En ese tenor, se lleva a cabo una planeación de gasto para el ejercicio fiscal que corresponda en estricto apego a la normatividad de la materia vigente.

Estas respuestas son contrarias a los acuerdos plasmados en el marco del PDHDF, los cuales buscan establecer normas equitativas para la repartición de la publicidad oficial; por lo tanto subrayan la ausencia de avance en el establecimiento de tales criterios.

²⁴ Acuerdo por el que se expiden las normas generales en materia de comunicación social para la administración pública del Distrito Federal, cláusula décima segunda.

Diagnóstico sobre los gastos en publicidad oficial

A pesar de la existencia de la línea de acción 148 del PDHDF –“Verificar la asignación de la publicidad oficial en términos de equidad y transparencia como parte de la Mesa de Trabajo Multisectorial sobre Libertad de Expresión”–, hasta la fecha no existe un diagnóstico. En este apartado intentaremos realizar una especie de evaluación basada en la información de 2010 y 2011 obtenida a través de las respuestas a las solicitudes de información 0114000023112, 0114000023212 y 0114000023312 y los recursos de revisión RR.SIP.0489/2012, RR.SIP.0490/2012 y RR.SIP.0491/2012. Los siguientes gráficos y cuadros se han elaborado con base en dicha información.

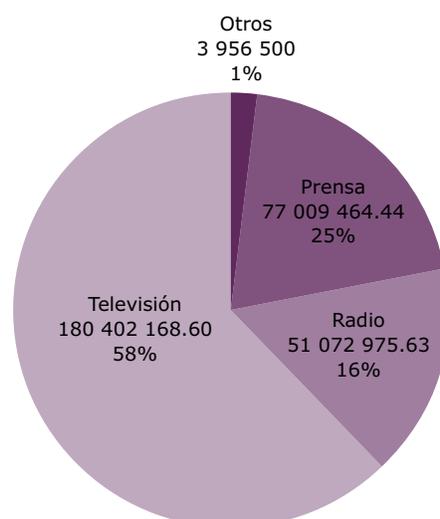
En 2010 el Gobierno del Distrito Federal gastó 312441108 pesos en publicidad oficial, de los cuales 58% fue para televisión, 25% para prensa escrita y 16% para radio (véanse cuadro y gráfico 1). Si consideramos sólo a Televisa y TV Azteca, las dos televisoras ganaron 54% de esos 312 millones de pesos y ocuparon los dos primeros lugares en la clasificación de los contratos de publicidad oficial más costosos (véase cuadro 2). Asimismo, la tendencia a la concentración del gasto se confirmó con el siguiente dato: de los 45 proveedores que recibieron recursos por concepto de publicidad oficial 22% captó 83% del gasto (véase cuadro 2). Es importante destacar que el tercer monto más alto ejercido en publicidad oficial –27500000 pesos– fue asignado al diario La Jornada. Si contemplamos únicamente a las dos televisoras vemos que Televisa obtuvo 37% de los recursos y TV Azteca 23%, lo que representa 60% de los poco más de 312 millones de pesos.

Cuadro 1. Montos ejercidos en publicidad oficial del Distrito Federal por tipo de medio, 2010

Tipo de medio	Monto	Porcentaje
Prensa escrita	77 009 464.44	25
Radio	51 072 975.63	16
Televisión	180 402 168.60	58
Otros*	3 956 500	1
Total	312 441 108.64	100

* Agrupa agencias de publicidad y portales de internet.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información.

Gráfico 1. Repartición del gasto en publicidad oficial del Distrito Federal, 2010

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información.

Cuadro 2. Los 10 contratos de publicidad oficial del Distrito Federal más costosos, 2010

Núm.	Medios	Montos
1	Televisa	123 356 168.57
2	TV Azteca	46 346 000
3	<i>La Jornada</i>	27 500 000
4	<i>El Universal</i>	11 030 660.80
5	Radio Centro	10 375 975.63
6	OEM (<i>La Prensa</i>)	9 500 000
7	Radio Fórmula	9 300 000
8	<i>Vértigo</i>	8 000 000
9	Proyecto 40 (TV Azteca)	7 700 000
10	Grupo Radio Mil	7 380 000
Total		260 488 805
% del presupuesto total		83

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información.

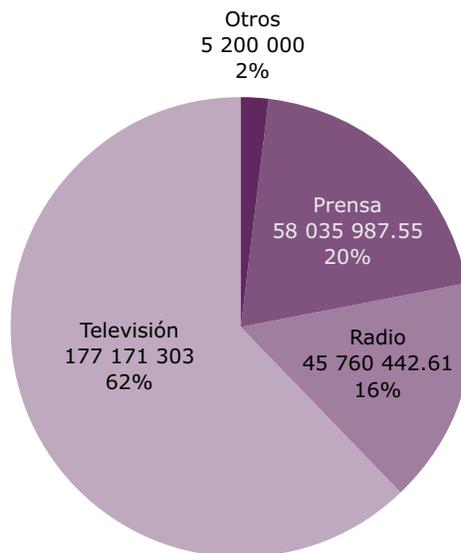
En 2011 el Gobierno del Distrito Federal destinó 286 167 733.16 pesos para contratar publicidad oficial, de los cuales gastó 62% en televisión, 20% en prensa escrita y 16% en radio (véanse cuadro 3 y gráfico 2). Corroboramos que la tendencia a la concentración del gasto ocurrió también en 2011 gracias al siguiente dato: de los 41 proveedores que obtuvieron recursos por concepto de publicidad oficial 24% acaparó 86% del gasto (véase cuadro 4). Nuevamente en 2011, después de Televisa y TV Azteca, el tercer monto más elevado de recursos asignados a través de la publicidad oficial se otorgó al periódico *La Jornada* y fue de 23 806 346.66 pesos.

Cuadro 3. Montos ejercidos en publicidad oficial del Distrito Federal por tipo de medio, 2011

Tipo de medio	Monto	Porcentaje
Televisión	177 171 303.00	62
Prensa escrita	58 035 987.55	20
Radio	45 760 442.61	16
Otros*	5 200 000.00	2
Total	286 167 733.16	100

* Agrupa agencias de publicidad y portales de internet.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información.

Gráfico 2. Repartición del gasto en publicidad oficial del Distrito Federal, 2011


Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información.

Cuadro 4. Los 10 contratos de publicidad oficial del Distrito Federal más costosos, 2011

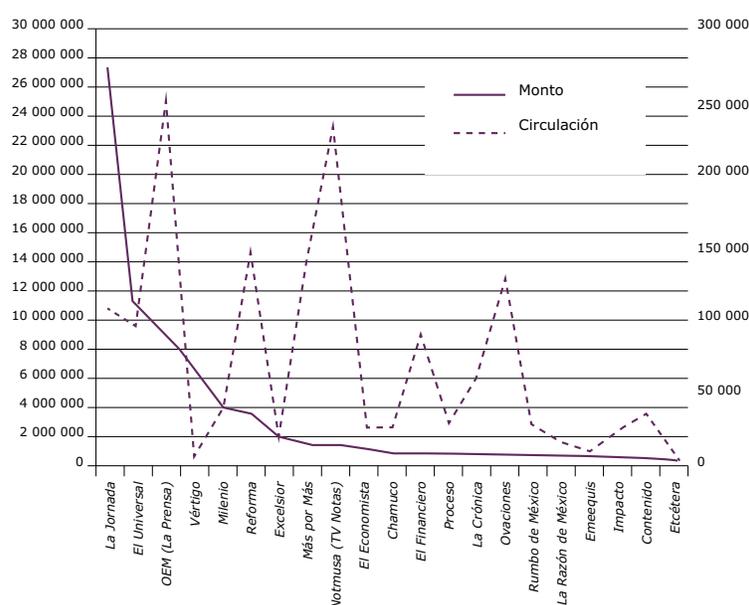
Núm.	Medios	Montos
1	Televisa	105 931 303.00
2	TV Azteca	65 000 000.00
3	<i>La Jornada</i>	23 806 346.66
4	<i>El Universal</i>	10 239 760.86
5	OEM (<i>La Prensa</i>)	9 453 999.48
6	Radio Centro	8 686 961.48
7	Radio Fórmula	7 126 000.00
8	Radio Capital	5 500 000.00
9	Televisa Radio	5 267 573.76
10	Grupo Radio Mil	5 073 784.16
Total		246 085 729.40
% del presupuesto total		86

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información.

El comparativo de dos años permite mostrar que, más que coincidencias, la concentración del gasto es un verdadero patrón en la asignación de la pauta oficial que refleja la monopolización mediática existente en el país y profundiza el acaparamiento del paisaje mediático en México. Por ello es necesario que se establezcan criterios que no sólo sean de *rating* sino también equitativos, no discriminatorios y de idoneidad; es decir, que se tome en cuenta el público objetivo al cual se quiere llegar, el cual no en todos los casos es la audiencia más grande.

Los gráficos 3 y 4 permiten comprobar que, a pesar de lo afirmado por el Gobierno del Distrito Federal, la distribución de la pauta entre la prensa escrita no se realiza con base en la circulación de estos medios.

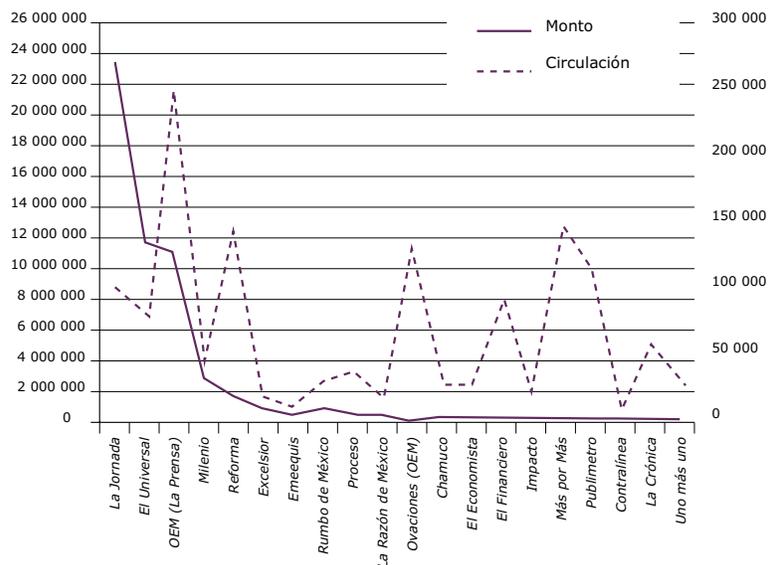
Gráfico 3. Comparativo entre los montos de los contratos en publicidad oficial recibidos por medios escritos y su circulación, 2010



Nota: Todas las cifras refieren a la circulación del Distrito Federal. En los casos en que no se informó se dejó la circulación nacional, por ejemplo para *La Jornada*, *Reforma*, *Eneequis* y *El Financiero*. En el caso de *El Universal* se promedió la circulación semanal y la de fin de semana.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información y el padrón nacional de medios impresos.

Gráfico 4. Comparativo entre los montos de los contratos en publicidad oficial recibidos por medios escritos y su circulación, 2011



Nota: Todas las cifras refieren a la circulación del Distrito Federal. En los casos en que no se informó se dejó la circulación nacional, por ejemplo para *La Jornada*, *Reforma*, *Emeequis* y *El Financiero*. En el caso de *El Universal* se promedió la circulación semanal y la de fin de semana.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información y el padrón nacional de medios impresos.

En los dos gráficos anteriores hemos comparado los montos otorgados a las revistas y periódicos con la circulación que estos medios han reportado en el padrón nacional de medios impresos. La línea continua representa el monto otorgado por concepto de publicidad oficial y los recursos se expresan en el eje izquierdo. En el eje derecho se reporta la circulación, la cual corresponde a la línea punteada. Al respecto, se puede apreciar la ausencia de relación entre las dos líneas; la circulación no se vincula con los montos asignados a los medios impresos a través de la publicidad oficial. ¿Cómo se explica que el grupo OEM –a quien pertenece el periódico *La Prensa*– recibiera en 2010 y 2011 menos de la mitad, casi una tercera parte de la publicidad que recibe *La Jornada*, cuando la circulación de *La Prensa* es dos veces mayor que la de *La Jornada*?

Este breve análisis subraya la persistencia de una asignación discrecional y discriminatoria de la publicidad oficial que se basa en criterios opacos y desconocidos. Se puede afirmar entonces que no se han establecido parámetros equitativos para la repartición de la pauta en el Distrito Federal.

Conclusión y recomendaciones

El Distrito Federal desafortunadamente no ha avanzado en ninguna de las líneas de acción del PDHDF que hubieran permitido cumplir con el objetivo de transparentar y regular la asignación de la publicidad oficial.

La descripción de la situación puede ser similar a la de hace tres años, cuando se lanzó dicho Programa: “en el Distrito Federal no existen lineamientos claros que aseguren la asignación equitativa y transparente de la publicidad oficial. Esto da pie a que pueda ser utilizada como una forma de obstrucción indirecta a un medio de comunicación; es decir, convertirse en un medio indirecto de censura o de autocensura. Por ello resulta imperante que las autoridades del Distrito Federal lleven a cabo las acciones necesarias para revertir esta situación”. Por lo tanto, hacemos las siguientes recomendaciones apegadas a las tres líneas de acción que no se cumplieron:

1. *Línea de acción 147.* Que la ALDF presente y apruebe una iniciativa para regular la publicidad oficial basándose en los principios de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, las buenas prácticas internacionales y las recientes iniciativas que se presentaron a nivel federal.
2. *Línea de acción 148.* Que la DGCS, con el apoyo de la CDHDF, siga con el diagnóstico puntual sobre el uso de la publicidad oficial en el Distrito Federal. Que la ALDF, con el apoyo del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, avance hacia una mayor transparencia de los gastos en materia de publicidad oficial.
3. *Línea de acción 149.* Que la DGCS del Gobierno del Distrito Federal estudie la posibilidad de convertir el ámbito de la publicidad en un tema de transparencia focal.

**PLURALIDAD Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
ELECTRÓNICOS: MEDIOS PÚBLICOS,
PRIVADOS Y COMUNITARIOS**

Laura Salas Sánchez y Karen Lizbeth Estrada Alvarado

Laura Salas Sánchez tiene más de 14 años de experiencia en trabajo de derechos humanos, especialmente en materia de libertad de expresión. Ha dirigido más de una docena de películas documentales con contenido social que han sido proyectadas en festivales de cine en México y otros países. Actualmente se desempeña como coordinadora regional para América Latina y el Caribe de WITNESS, así como directora y guionista de La Sandía Digital. Es licenciada en Periodismo, con especialización en derechos humanos y realización audiovisual. Cursó la maestría en Derechos Humanos y Democracia en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Anteriormente se desempeñó como relatora para la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; coordinó la iniciativa de video para la incidencia de WITNESS y la Oficina de Coordinación Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat en México; y trabajó en diversas organizaciones de derechos humanos, incluidas la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, entre otras. Es integrante de diversos colectivos.

Karen Lizbeth Estrada Alvarado es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y profesora adjunta de la asignatura de Derechos Humanos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se ha desempeñado como capacitadora en temas de derechos humanos de las mujeres y violencia de género, derecho a la salud, derechos humanos de las juventudes, función policial y derechos humanos, derecho a la libertad de expresión, derecho a la no discriminación; y ha trabajado con servidoras y servidores públicos en estas materias. Ha participado activamente con diferentes organizaciones para la defensa de los derechos humanos y actualmente se desempeña como consultora y coordinadora de proyectos en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana para gobiernos estatales y el local en el Centro de Estudios para la Seguridad Ciudadana y la Justicia, S. C.

Introducción

El tema del interés público en los medios electrónicos de comunicación como instrumentos mediáticos principales para la comunicación masiva en el país se ha dejado un poco de lado, obviando muchas veces que el espectro radioeléctrico es un bien propiedad de la nación cuyo uso implica ciertas responsabilidades y el respeto y cumplimiento de diversas funciones frente a la sociedad.

El actual sistema de medios se caracteriza por la concentración de los medios privados debido por lo menos a dos factores: 1) la legislación que ha permitido la asignación de concesiones y que ha dado origen a un acaparamiento del sistema por parte de dos empresas, y 2) las decisiones administrativas de asignación durante décadas que han provocado el mismo problema en el mercado de la comunicación, con un duopolio televisivo por un lado y unos cuantos grupos que dominan la industria radiofónica por el otro. A ello se suma la debilidad de los medios públicos y el escaso y limitado acceso a las frecuencias por parte del sector comunitario o social.

Las lagunas jurídicas y administrativas existentes muestran que es indispensable salvaguardar derechos elementales como la libertad de expresión y el acceso a la información, requisitos *sine qua non* para el pluralismo informativo en México. Este texto tiene como finalidad dar a conocer la situación en que se encuentran los medios electrónicos en nuestro país y la que debería imperar en él.

Primero se abordará la figura bajo la que opera cada tipo de medio electrónico. Después se analizarán los medios públicos y aquellos sin fines de lucro, haciendo énfasis en los existentes en el Distrito Federal. Posteriormente se abordará el tema de los medios comunitarios, la forma en que operan en todo el país y el modo en que repercute su actual estado de reconocimiento en el Distrito Federal. Y por último se hablará de los medios privados, destacando su

preponderancia en el espacio concesionado y la manera en que afectan los derechos fundamentales para la pluralidad de la información.

Tipos de concesiones

Antes de ahondar en la explicación de los tipos de medios electrónicos es pertinente mencionar las figuras con las cuales éstos hacen uso del espectro radioeléctrico para entender la importancia y en su caso las omisiones contenidas en la legislación.

En su artículo 66, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión reconoce una figura legal para la operación de la radio y la televisión: la concesión. En su artículo 678 define los tipos de concesiones de acuerdo con sus fines y en su artículo 687 establece:

Al otorgar la concesión única a que se refiere esta Ley, el Instituto deberá establecer con toda precisión el tipo de concesión de que se trate: de uso comercial, público, social o privado.¹

En la segunda figura se hallan los medios públicos. Ésta no permite la comercialización de tiempos y los hace depender de presupuestos y de la administración de líneas de contenidos de los gobiernos federal y estatales.

Los medios comunitarios se hallan contenidos en la tercera figura de uso social. Este tipo de medios desarrolla una tarea distinta a los dos grupos anteriores, ya que hace un trabajo de cobertura local con temas y contenidos vinculados al desarrollo comunitario, ciudadano y cultural en sus diversas vertientes.²

Medios públicos o sin fines de lucro

En México se suelen reconocer como *medios públicos* a distintos tipos de emisoras entre las que se encuentran la universitarias, culturales, educativas, legislativas, indígenas y estatales. Estos medios no persiguen fines de lucro y son

¹ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014.

² Véase Asociación Mundial de Radios Comunitarias México, *Segundo informe sobre la situación de la radiodifusión comunitaria en México*, México, AMARC-México, 2014, 31 pp., disponible en <www.amarc-mexico.org/index.php/amarc/que-hacemos/publicaciones2/libros?download=15:2o-informe-amarc-mexico>, página consultada el 30 de octubre de 2015.

financiados básicamente con recursos del erario. Se trata de una gran diversidad de emisoras que presentan estructuras y formas de organización diferentes.³

Este tipo de medios coadyuva en la generación de conocimiento para la participación de la población en los asuntos públicos del país; sus aportaciones traen beneficios al desarrollo comunicativo y cultural de la sociedad y permiten la formación de la ciudadanía y la gobernabilidad en el Estado mexicano.

En el caso de la ciudad de México el gobierno local creó, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, el Sistema de Radio y Televisión Digital del Gobierno del Distrito Federal (SRTDGDF) mediante un decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de abril de 2008,⁴ el cual está conformado por el canal de la ciudad de México Capital 21 y la estación de radio La Capitalina. El primero de ellos inició transmisiones el 17 de abril de 2008 y el segundo el 20 de abril de 2009; ambos fueron creados con la finalidad de servir de instrumentos públicos para que las y los ciudadanos de la capital del país tuvieran la posibilidad de plantear sus demandas y propuestas y así colaborar en el fortalecimiento de las políticas públicas en favor de sí mismos.

El SRTDGDF es un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal cuya competencia tiene que ver con el diseño, elaboración y en su caso producción de señales y frecuencias de radio y televisión digital; y la transmisión de materiales radiofónicos, audiovisuales y fílmicos sobre la ciudad de México, los cuales contribuyan a fortalecer la identidad de sus habitantes mediante el conocimiento y la revaloración de la imagen y tradiciones de los distintos barrios, colonias y comunidades que la conforman y demás.⁵

Inicialmente el canal Capital 21 contaba con una señal por internet, pero fue hasta 2010 que la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) entregó el permiso para que el gobierno local reuniese la documentación necesaria con el fin de que operara en televisión abierta. Dos años más tarde y después de casi cuatro años de operación, el 8 de febrero de 2012 se aprobó la operación del canal Capital 21 de la ciudad de México en señal abierta, con lo cual se iniciaron sus transmisiones a partir de marzo de ese año.

³ Asociación Mexicana de Derecho a la Información, *Panorama de la comunicación en México 2011. Desafíos para la calidad y la diversidad*, México, Amedi, 2011, p. 230.

⁴ Véase Ventanilla Única de Transparencia del Gobierno del Distrito Federal, "Fracción IX. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal", disponible en <http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/fraccion_ix_programa_general_capital21>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

⁵ Véase Sistema de Radio y Televisión Digital del Gobierno del Distrito Federal, "Contrato de prestación de servicios No. SRTDGDF/RCS/005/11. Requisición No. RCS/15/11", disponible en <<http://www.transparencia.df.gob.mx/work/sites/vut/resources/LocalContent/1011/7/CT052011.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

En sus comienzos tuvo el apoyo de Marcelo Ebrard Casaubon, entonces jefe de Gobierno, pero al parecer no fue un proyecto totalmente convincente para las autoridades del Distrito Federal. Muestra de ello fue que desde sus inicios no se inauguró de manera formal y que, pese a no necesitar una gran producción, sus creadores tenían que traer su propio equipo de trabajo para completar el ya existente.

Aun cuando los esfuerzos por incrementar la producción del canal a través de las campañas de promoción y difusión que el SRTDGDF estuvo realizando con otras dependencias del gobierno capitalino como el Instituto de las Mujeres, la Procuraduría General de Justicia y las secretarías de Desarrollo Social y de Salud, entre otras, con quienes colaboró en la realización y producción de *spots* promocionales de los programas sociales inherentes a sus atribuciones, no se obtuvo éxito.

Tampoco logró fortalecer su imagen con el noticiero *Ciudad de vanguardia*, que se transmite en las pantallas electrónicas ubicadas en diferentes puntos estratégicos de la ciudad y en los monitores instalados en las unidades del Metrobús, y la publicidad promocional en el Sistema de Transporte Colectivo Metro.⁶ Esto lo ha alejado de ser una opción adicional en el espectro radioeléctrico y de poder entrar a la competencia con los medios privados existentes; aunado a que tiene un bajo presupuesto, una producción insuficiente –sin asistentes ni directores de cámara– y sólo cuenta con un estudio sin unidades móviles, entre otras carencias.

Por otra parte, el presupuesto asignado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) al SRTDGDF ha ido disminuyendo con los años. En 2009 fue de 65 119 211 pesos, en 2010 de 72 770 231 pesos y en 2011 de 71 886 164 pesos. Sin embargo, en 2012 el monto se redujo drásticamente a 45 743 589 pesos y en 2013 se ejercerían 58 388 000 pesos. En comparación, al mexiquense canal 34 le fue asignado un presupuesto de 202 865 521 pesos para 2013.⁷

Aunque en 2011 la ALDF aprobó poco más de 71.8 millones de pesos la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, por medidas de *austeridad y optimización del gasto* recortó 14 millones para dejar el presupuesto en 57.8 millones de pesos. Lo grave fue que en 2012, cuando el canal Capital 21 logró que la Cofetel le otorgara el permiso para operar en televisión abierta, el presupuesto se redujo a 45 millones de pesos de los cuales sólo nueve fueron para producción.⁸

⁶ Véase Ventanilla Única de Transparencia del Gobierno del Distrito Federal, *loc. cit.*

⁷ Véase Carmen García Bermejo, "En el abandono, el Canal 21 del DF", en *Mediatelecom*, 20 de marzo de 2013, disponible en <<http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/television/item/39145-en-el-abandono-el-canal-21-del-df>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

⁸ *Idem.*

Otro medio de comunicación público en el Distrito Federal es Código Radio, que depende directamente de la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México y fue creado con la finalidad de promover y difundir las propuestas artísticas, culturales y recreativas derivadas de la programación de esta Secretaría, los recintos que colaboran con ella y otras dependencias e instituciones públicas y privadas dedicadas a la cultura.

El panorama para este medio no es diferente: poca ha sido su divulgación en la comunidad artística, la población en general lo desconoce en gran parte, la promoción muchas veces no llega a las personas interesadas en el conocimiento de la cultura, y aunque tiene una amplia cartelera de actividades culturales su problema siempre ha sido una nula estrategia de difusión.

La posibilidad de que el Distrito Federal tenga una oferta de medios públicos de comunicación como el resto de las entidades federativas es una oportunidad para tener mayor pluralidad informativa y no una concesión sujeta a opiniones políticas o partidistas. La instalación del Consejo Consultivo de Radio y Televisión del Distrito Federal⁹ constituyó una señal positiva ante el riesgo de que dicho proyecto pudiera reproducir los errores y vicios presentes en los medios públicos que operan en el resto de país.

Llegado el momento de que haya medios públicos en el Distrito Federal sería conveniente seguir los lineamientos al respecto desarrollados por Article 19:

- A las emisoras del Estado o de gobierno se les deberá transformar en emisoras de servicio público.
- Las emisoras públicas habrán de ser supervisadas por un organismo independiente. Se tendrá que asegurar la independencia y autonomía institucionales, tanto de ellas como de los organismos reguladores. En particular, la independencia será asegurada y protegida por la ley de las siguientes maneras: 1) específica y explícitamente en la ley que establezca el organismo y, de ser posible, también en la Constitución; 2) por una clara declaración legislativa sobre sus objetivos, poderes y responsabilidades; 3) mediante las reglas relacionadas con el nombramiento de las y los miembros; 4) a través de la toma de responsabilidad formal ante el público por medio de un organismo multipartidista; 5) al respetar su independencia editorial, y 6) con disposiciones sobre su financiamiento.

⁹ Instalado el 2 de febrero de 2007 por Marcelo Ebrard Casaubon, entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- El organismo regulador se encargará de nombrar a la alta dirección de las emisoras públicas y ésta será responsable sólo ante dicho organismo, el cual a su vez habrá de rendir cuentas ante un organismo multipartidista elegido. El proceso de nombramiento de la alta dirección deberá ser abierto e imparcial, y elegirá a los miembros que cuenten con las calificaciones y la experiencia apropiadas, y que estén sujetos a las reglas de incompatibilidad para los organismos reguladores. Los miembros individuales de la dirección tendrán el derecho a recibir justificaciones escritas por cualquier medida disciplinaria grave en su contra –incluso despido– y a solicitar una revisión judicial de tales medidas.
- La función del organismo se estipulará claramente por la ley, incluirá garantías para que la emisora estatal cumpla su mandato público de una manera eficiente y asegurará la protección de la emisora contra toda intervención. Este organismo no podrá intervenir en la diaria toma de decisiones, particularmente en relación con el contenido de las emisiones; respetará el principio de la independencia editorial y nunca impondrá censura previa. La dirección asumirá la responsabilidad de administrar la emisora diariamente, incluso en los asuntos relacionados con la programación.
- Las emisoras públicas deberán ser adecuadamente financiadas teniendo en cuenta su mandato, de forma que estén protegidas contra la intervención arbitraria en sus presupuestos.
- El mandato de las emisoras públicas está estrechamente vinculado con su financiamiento público y será claramente definido por la ley. Se requerirá a las emisoras públicas que promuevan la heterogeneidad en sus emisiones con base en el interés público global, al proporcionar una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural y de entretenimiento. Su mandato incluirá, entre otras cosas, el suministro de un servicio que:
1) tenga una programación independiente y de buena calidad que contribuya a una pluralidad de opciones y a mantener al público informado; 2) incorpore programación de gran alcance en relación con las noticias y la actualidad que sea imparcial, precisa y equilibrada; 3) contemple una amplia diversidad de material para emisiones que encuentre el punto medio entre programación de interés para todos y programas especializados que obedezcan a las necesidades de las distintas audiencias; 4) sea universalmente accesible y sirva a todo tipo de personas y a las distintas regiones del país, teniendo en cuenta a los grupos minoritarios; 5) tenga programas educativos y programas dirigidos a las y los niños, y 6) fomente la reali-

zación local de programación, incluso mediante cuotas mínimas para producciones locales y material realizado por productores independientes.¹⁰

Medios comunitarios o con fines sociales

Otra vía importante para el ejercicio de la libertad de expresión son los medios comunitarios. Éstos enfrentan el problema de la asignación limitada de un bien público, que es el espectro radioeléctrico, cuya facultad de regularlo en condiciones de igualdad y no discriminación corresponde al Estado. Sin embargo, para los sectores en condición de vulnerabilidad como los medios comunitarios no existen medidas positivas que de forma progresiva garanticen estos principios.

Esta situación repercute en el Distrito Federal debido al estado en que se halla la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, el cual agrava la existencia de radios comunitarias al generar la concentración de medios y no permitir la pluralidad. En el presente apartado haremos un análisis enfocado en las acciones que debería llevar a cabo el Distrito Federal para revertir este problema.

En general, las principales limitaciones del sector comunitario para acceder a frecuencias son provocadas por los requisitos técnicos y financieros que se piden a las comunidades con el fin de que puedan obtener las autorizaciones respectivas. La falta de criterios públicos y transparentes que deben cumplir dificulta que sus propuestas sean calificadas favorablemente por la Cofetel –actualmente Instituto Federal de Telecomunicaciones–, la Comisión Federal de Competencia Económica y la Secretaría de Gobernación. En caso de que obtengan la concesión, deberán operar con múltiples responsabilidades que exceden sus capacidades y con limitaciones técnicas y económicas, lo cual las sujeta a las aportaciones que haga la propia comunidad para poder operar el medio.¹¹

En el Distrito Federal los medios comunitarios han surgido en universidades o en algunas delegaciones, pero se han negado permisos para la operación de aquellos medios que persiguen fines sociales con el argumento de que el espacio radioeléctrico se encuentra saturado. Aunque proliferan estaciones de radio de tipo comercial, la ampliación de cobertura de la estación Radio Ibero (90.9 FM) a todo el valle de México pone en duda el tema de la saturación esgrimido por

¹⁰ Article 19, *Acceso a las ondas. Principios sobre la normativa de libertad de expresión y la regulación de la difusión de radio y televisión*, Londres, Article 19 (serie de Estándares internacionales), abril de 2002, 17 pp., disponible en <<http://www.article19.org/pdfs/standards/access-to-the-airwaves-sp.pdf>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.

¹¹ Asociación Mexicana de Derecho a la Información, *op. cit.*, p. 245.

la entonces Cofetel para negar los permisos de administración y operación de frecuencias a los grupos con objetivos sociales.

En un intento por reconocer en un ordenamiento federal la existencia legal de las emisoras comunitarias “cobran especial relevancia las reformas promovidas por el [entonces] Instituto Federal Electoral [IFE], quien el pasado 27 de junio de 2011 a través de su Consejo General, en sesión extraordinaria, aprobó modificaciones al Reglamento de Radio y Televisión de ese instituto”,¹² en el cual reconoció las particularidades de las radios comunitarias, “al definirlas en el numeral xv como ‘permisionario privado sin fines de lucro’ [...] y en su artículo 48 establecía un trato específico a las emisoras comunitarias en términos de la transmisión de los *spots* pautados por el Instituto”.¹³

El reglamento no logró los avances esperados, pues el 7 de julio del mismo año la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y algunos de sus afiliados, entre ellos TV Azteca, además de una campaña de desinformación, presentaron numerosos recursos de impugnación contra el nuevo reglamento del IFE en los cuales lo acusaban de legislar en estos ámbitos donde sus facultades no son legislativas. Así, el 14 de septiembre de 2011 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) decidió anular dicho reglamento al manifestar que era inconstitucional debido a que el IFE no consultó a los concesionarios ni ofreció estudios técnicos para establecer los nuevos plazos.¹⁴

Las estaciones señaladas en el reglamento son aquellas que cuentan con un título otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Cofetel, las cuales dan el título de concesión a los miembros de la CIRT que deben cumplir las mismas reglas. Por lo anterior, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias México (Amarc-México) consideró injustificado y desmedido el intento de la CIRT de echar abajo el reconocimiento que hizo el IFE de las radios comunitarias, tomando en cuenta que las estaciones de la CIRT tienen un control prácticamente total del espectro radioeléctrico en México, con más de 99% de las ondas hertzianas.¹⁵

¹² Asociación Mundial de Radios Comunitarias México, *Situación de las radios comunitarias en México. Informe 2011-julio 2012*, México, Amarc-México, 2012, p. 10, disponible en <<http://es.scribd.com/doc/113969675/Informe-de-la-Situacion-de-las-Radios-Comunitarias-en-Mexico>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.

¹³ “Posición de Amarc-México ante los ataques de la CIRT contra las radios comunitarias”, en *Etcétera*, México, 7 de julio de 2011, disponible en <<http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=8353>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.

¹⁴ Asociación Mundial de Radios Comunitarias México, *Situación de las radios comunitarias en México. Informe 2011-julio 2012*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵ Véase “Posición de Amarc-México ante los ataques de la CIRT contra las radios comunitarias”, *op. cit.*

En el informe de la visita a México del relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión se recomienda al Estado mexicano crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias radioeléctricas.¹⁶

La legislación existente en esta materia contraviene estándares sobre libertad de expresión y derecho a la información porque subasta las concesiones de frecuencias, lo que provoca que sólo los grupos económicamente más poderosos accedan a ellas; además, propicia una mayor concentración de la que ya hay en el país al permitir que los concesionarios den servicios agregados de telecomunicaciones sin pasar por un proceso de licitación, y refrenda a perpetuidad las frecuencias otorgadas por el Estado.

En el caso de las emisoras comunitarias hace mucho más profunda la discrecionalidad de la autoridad para la obtención de frecuencias y cancela la posibilidad de que éstas cuenten con recursos económicos para su subsistencia. De este modo las condena a la desaparición ante el inminente proceso de convergencia tecnológica que tendrá un alto costo monetario.¹⁷

La ley actual no autoriza a los peticionarios para que presten servicios adicionales, y con ello genera una mayor concentración y condiciones de desigualdad y discriminación hacia los medios de uso social. Al mismo tiempo, no prevé la reserva del espacio radioeléctrico para la operación de medios comunitarios e impide su acceso a fuentes de financiamiento relacionadas con su objeto y fin, lo cual los coloca en una situación de vulnerabilidad.¹⁸

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Adición. Misión a México, A/HRC/17/27/Add.3*, 19 de mayo de 2011, párr. 44.

¹⁷ Asociación Mundial de Radios Comunitarias México *et al.*, *Situación al derecho a la libertad de pensamiento y expresión en México. Informe ejecutivo: Balance de un sexenio, 2000-2006, que presentan organizaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su visita a México*, México, abril de 2007.

¹⁸ El proceso de convergencia tecnológica es un cambio internacional de tecnologías que, mediante la digitalización de las frecuencias de radio y televisión, permite que estos dos, junto con internet y la telefonía, converjan en una misma señal. Con ello también será posible ampliar el número de frecuencias de radio y televisión y, dependiendo del estándar y las políticas públicas que adopte cada país, liberará o no frecuencias para redistribuirlas. Las organizaciones interesadas en el derecho a la información en el ámbito mundial –algunas de las cuales participan en la Cumbre Mundial de la Información– tienen en su agenda lograr que dicho proceso contribuya a una democratización de los medios de comunicación y no a una mayor concentración de éstos. Véase *idem*.

De este modo, si el Estado mexicano continúa sin crear ordenamientos en la legislación mexicana para el acceso a frecuencias y el pleno uso de ellas, en el caso de las radios comunitarias, seguirá sin asegurar una radiodifusión con fines ciudadanos.

Medios privados o comerciales

En México existen sólo dos grupos mediáticos privados, dueños de medios electrónicos comerciales, que controlan el mercado audiovisual –Televisa y TV Azteca–. Éstos abarcan gran parte del espectro radioeléctrico, lo que ha dado como resultado un sistema de medios de comunicación con alta concentración cuya consecuencia más dañina es la imposibilidad de poder ejercer el derecho a la libertad de expresión para un sector muy amplio de la sociedad.

La legislación mexicana en materia de radio y televisión ha sido el caldo de cultivo que fomentó la importante presencia de estos grupos empresariales, debido a la poca o nula regulación que existía para limitar y prevenir el acaparamiento de los medios. Los puntos de referencia, con algunos ejemplos, que causaron esta acumulación se encontraban en los artículos 16, 17 y 28 de la ya abrogada Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), pues en ellos no se aseguraba el pluralismo informativo.

El artículo 16 disponía que “el término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros”. Dicho artículo no señalaba los requisitos que se debían cumplir para el refrendo ni las causas de pérdida; sólo bastaba con una solicitud para extenderla nuevamente. Por su parte, el artículo 17 planteaba que “las concesiones previstas en la presente ley se otorgarán mediante licitación pública. El gobierno federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente”, mientras que el artículo 28 decía:

Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar la solicitud a la Secretaría [de Comunicaciones y Transportes]. Para tal efecto, la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación.

Esta disposición favorecía a los concesionarios ya establecidos; los nuevos, en cambio, debían someterse a un proceso de licitación pública y pagar una contraprestación económica. Dicha legislación limitaba la llegada de nuevos operadores, sobre todo los permisionarios, quienes difícilmente podrían competir con

las empresas que tenían mayor experiencia en el mercado, perjudicando así el derecho de la población a acceder a más y mejores contenidos. Las deficiencias encontradas en la LFRT muestran que no solamente se estaba dejando de lado la inclusión de los medios públicos y comunitarios sino que también se estaban vulnerando derechos importantes para la ciudadanía que ayudarían a fortalecer la democracia en México.

En un país donde difícilmente se toma en cuenta la opinión de la ciudadanía el derecho de las audiencias se vuelve necesario, ya que son las y los radioescuchas o televidentes quienes hacen que permanezca un programa. Por tal motivo es indispensable que se brinde información, educación, cultura y esparcimiento a través de los contenidos que transmiten los medios de comunicación, con el fin de promover que cada persona verifique la exactitud de los hechos y funde su opinión de manera objetiva. La radio y la televisión concesionadas son entes de naturaleza mercantil, por lo cual no debe privilegiarse el derecho de las empresas por encima del de las audiencias.

Si bien los públicos en México no han sido partícipes en la reivindicación de sus derechos al exigir mejores contenidos y mayor oferta de servicios, también es cierto que los derechos de las audiencias no existen legalmente y en todo caso operan de forma indirecta como derivados de distintos instrumentos normativos, entre ellos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) –artículos 1º, 3º, 4º, 6º, 7º y 9º–, la LFRT y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Las audiencias no sólo son receptoras de contenidos; también son sujetos activos de su producción y circulación. Al dejárseles fuera se corre el riesgo de que las y los ciudadanos no sólo queden relegados –por ejemplo, al no tener acceso a la información, ideas, conocimiento y cultura– sino que también se les impida participar de modo ciudadano en estos temas al ser excluidos. Por lo tanto, las audiencias tienen derecho a:¹⁹

- Una amplia gama de opciones y canales comunicativos que tiendan a expresar la diversidad social, política y cultural, tanto nacional como de otros países.
- El acceso a la información de interés público de manera veraz, clara y oportuna.
- La participación en los procesos de producción de información de interés público, en ejercicio de su derecho a comunicar.

¹⁹ Véase Asociación Mexicana de Derecho a la Información, *op. cit.*, p. 158.

- Los recursos educativos necesarios para aprovechar plenamente las distintas manifestaciones culturales transmitidas por los medios de comunicación.
- La representación digna en formatos mediáticos realistas y de ficción.
- La no discriminación en representaciones mediáticas por su nacionalidad, clase social, edad, sexo, origen étnico, discapacidad o preferencia sexual.
- El acceso mediático a diversos patrimonios culturales, de modo tangible e intangible, incluyendo los propios.
- El acceso mediático a contenidos de calidad.
- El acceso irrestricto y en calidad de copropietario del patrimonio audiovisual que históricamente van generando los medios públicos.
- Una figura institucional en las organizaciones mediáticas –públicas y privadas– que represente sus intereses como audiencias y vele por su cumplimiento en función de normas claras.
- Productos artísticos audiovisuales de calidad, íntegros y en su versión original, sin que hayan sido modificados o mutilados por publicidad y promocionales.
- No ser inducidas a contratar servicios o adquirir productos mediante publicidad engañosa.
- Organizarse para producir autorrepresentaciones individuales o grupales que sean difundidas por los medios que se consideren apropiados.
- Servicios técnicos de calidad en la provisión de señales de televisión, radio e internet que respeten los derechos de las y los consumidores en el seguimiento de obligaciones contractuales justas, competentes y transparentes.
- Un marco regulatorio en materia de medios de comunicación que garantice el pleno ejercicio de la libertad de expresión, el acceso democrático y plural de los medios, y las distintas modalidades de comunicación social que permitan las tecnologías.

Otro importante derecho que se debe regular frente a los intereses de los medios comerciales es el de réplica:

la facultad de toda persona a que sean publicadas o difundidas las aclaraciones que resulten pertinentes respecto de datos o informaciones transmitidas o publicadas por los medios de comunicación [...] relacionados con hechos que le aludan, que sean inexactos o falsos, cuya divulgación le cause un agravio ya sea político, económico, en su honor, vida privada y/o imagen.²⁰

²⁰ "Urge diputado debatir proyecto sobre derecho de réplica", en *Noticias Primero*, México, 27 de marzo de 2013, disponible en <<http://noticiasprimero.com/2013/03/27/urge-diputado-deba>

Los derechos de respuesta y rectificación en los medios masivos de comunicación, a pesar de que están contemplados en el artículo 6º de la CPEUM, no son suficientes y su reglamentación está inconclusa. Este artículo fue modificado en 2007 cuando se añadió que “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”. Sin embargo, no hubo ley secundaria a pesar de que el artículo décimo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 14 de enero de 2008, señaló como fecha última para la expedición de la ley reglamentaria el 30 de abril de ese año.²¹

En detrimento de este derecho, el artículo 38 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, promulgado ese año, dejó en manos de las empresas de radio y televisión la decisión sobre si procede o no el derecho en cuestión. Así, serán los medios quienes decidirán si difunden o no la réplica, porque no hay una reglamentación secundaria que establezca el procedimiento con el cual se les podría obligar a dar cumplimiento a ese derecho.

La legislación respecto del derecho de réplica debe reformarse para ser congruente, específica, reglamentaria del primer párrafo del citado artículo, y con procedimientos simples y expeditos. Dejar este asunto a expensas de un procedimiento judicial lo condena a ser olvidado por la sociedad y a que permanezcan los estigmas causados por la información falsa o inexacta.

Al garantizar estos derechos se dará un gran paso hacia la democratización de los medios de comunicación y un golpe contundente a la concentración de éstos. Es importante que la actual reforma en materia de radiodifusión y telecomunicaciones incluya los derechos de las audiencias a través del derecho de réplica, los contenidos, los códigos de ética, la figura de la o el defensor de las audiencias y los consejos consultivos al interior de los medios de comunicación.

Conclusiones

En el marco de la reforma sobre radiodifusión y telecomunicaciones –actualmente aprobada por el Congreso y una mayoría de entidades federativas– en la que se han logrado incluir demandas importantes expuestas a lo largo del presente texto, entre ellas el reconocimiento de las radios comunitarias e indígenas como concesionarios de uso social y los derechos de las audiencias, es importante tener claro que el nuevo texto no transformará de pronto ni completamente las

tir-proyecto-sobre-derecho-de-replica/>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.

²¹ Véase Asociación Mexicana de Derecho a la Información, *¿Qué legislación hace falta para los medios de comunicación en México?*, México, Amedi/Fundación Konrad Adenauer, A. C., 2009, p. 71.

numerosas necesidades que existen en nuestro país en este rubro. Además de ajustes y cambios jurídicos, hacen falta compromisos auténticos y verificables de los medios y empresas de comunicación para desempeñarse de acuerdo con el interés de la sociedad; se requiere que seamos ciudadanos y no sólo audiencias de los medios y que estemos dispuestos a ejercer una recepción participativa y crítica de los mensajes comunicacionales; y precisamos de instrumentos y espacios adecuados para una observación profesional del desempeño de los medios de comunicación.²²

En el caso de los medios públicos el reto es crear un nuevo modelo de comunicación regido por el desarrollo social que permita la formación y al mismo tiempo el entretenimiento de la población de manera rentable y que conforme, como hasta ahora, un solo marco jurídico que regule tanto a las empresas privadas como a las públicas.

Contar con auténticos medios públicos es un derecho de todas y todos los mexicanos que el Estado debe garantizar, y como todo derecho también implica obligaciones y responsabilidades que las y los ciudadanos no deben eludir. Hoy es imprescindible la participación de la sociedad en las tareas destinadas a respaldar a la radio y la televisión no comerciales, y también son necesarias la cercanía y la evaluación de las y los ciudadanos a nuestros medios públicos. Sólo así el servicio público dejará de ser una aspiración para convertirse en una realidad jurídica, social y cultural.

El reconocimiento y la diferenciación de los medios comunitarios en el marco normativo nacional deberán garantizarse con la inclusión en los textos legales de los procedimientos, condiciones y políticas públicas de respeto, protección y promoción para su desarrollo. Por su parte, los medios privados deben crear productos que vayan con las necesidades y gustos de la población, y debe existir una diversidad de contenidos que permitan el libre esparcimiento de la sociedad.

Las leyes en la materia deben asignar las licitaciones a empresas que propongan proyectos de producción originales y plurales; los canales comerciales tendrán que destinar parte de su tiempo de transmisión a producciones independientes, y se deberá respetar la prohibición de promocionar productos engañosos o dañinos para la salud al garantizar el fomento integral de contenidos audiovisuales. Con estas medidas en todos los medios electrónicos se podrá alcanzar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y de información para así fortalecer la democracia en México.

²² *Ibidem*, pp. 13-14.

**EL ENFOQUE PSICOSOCIAL:
SALUD EMOCIONAL DE LAS Y LOS PERIODISTAS**

Balbina Flores Martínez

Balbina Flores Martínez fue representante en México de Reporteros sin Fronteras durante 15 años. Actualmente es relatora para la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

*Después de aquel secuestro no volví a ser el mismo.
No dormía, estaba irritable todo el tiempo con mi familia.
Hice un esfuerzo por volver a reportear; me subía al carro
y me iba pero en el camino me temblaban las piernas,
me sudaban las manos, me faltaba el aire...
Varias veces me bajé del carro porque no podía más.¹*

*Después del asesinato de un compañero pensé que quizás había sido mi culpa
porque yo le había pedido información. Varias noches no pude dormir.
En el día sentía que me seguían; entonces vendí todo y dejé mi casa.²*

Como nunca antes, México vive desde hace ocho años tiempos de extrema violencia. La crueldad de los crímenes cometidos a lo largo y ancho del país horroriza e impacta a toda la sociedad, pero particularmente a las y los periodistas; no sólo a quienes cubren la noticia diaria sino también a aquellos que están en la redacción, según lo señaló el Centro de Periodismo y Ética Pública (Cepet) al dar a conocer el portal en línea Círculos de Solidaridad para Periodistas, el cual tiene como objetivo disminuir el impacto psicológico que la violencia ha dejado en muchos de ellos al proporcionarles acompañamiento y asesoría para enfrentar estos traumas y preservar así el equilibrio necesario con el fin de que puedan continuar con su labor de informar a la sociedad.

Ver y documentar el dolor cotidiano de los otros duele y causa una afectación que pocas veces puede ser percibida hasta que van apareciendo síntomas de ansiedad y depresión. El llanto está a flor de piel, la falta de sueño y la irritabilidad se hacen cada vez más frecuentes y las pesadillas se vuelven comunes y violentas.

¹ Testimonio de un reportero de fuente policiaca, 2007.

² Testimonio de una reportera, 2009.

Las coberturas cotidianas y reiterativas sobre hechos de violencia –muertes; cuerpos desmembrados, colgados o tirados; el acercamiento con víctimas de la violencia y sus familiares de forma frecuente– y desde luego las amenazas y atentados directos producen secuelas en las y los periodistas, las cuales han sido documentadas recientemente en México por algunos expertos que buscan retratar la situación real a la que éstas y éstos se enfrentan cada vez con mayor frecuencia.

Uno de los estudios más completos sobre esa problemática que viven las y los periodistas, la mayor parte de ellos de forma silenciosa y que en ocasiones sólo es compartida con sus colegas más cercanos –en un bar o alguna reunión de amigos–, es el abordado en la tesis doctoral titulada *Estrés postraumático en periodistas que cubren noticias de narcotráfico*,³ elaborada por Rogelio Flores Morales, doctor en psicología clínica por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en antropología social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Flores Morales refiere en su análisis, realizado entre 140 periodistas en activo, que 77% de quienes cubren noticias de narcotráfico presenta estrés postraumático que se manifiesta en síntomas de ansiedad y depresión, los cuales se clasifican en presencia y severidad de los síntomas (moderados, leves y severos).⁴

La muestra del estudio se compuso de 53.4% de hombres y 46.6% de mujeres periodistas; en ella se identificó a 77.1% como reporteros y 22.9% como fotógrafos. Una de las revelaciones es que 77% de las y los reporteros mostró una mayor vulnerabilidad respecto de las y los fotógrafos, de quienes se dijeron afectados 54.2%. Es decir, uno de cada dos fotógrafos y/o camarógrafos presenta síntomas psicopatológicos como pesadillas, irritabilidad, angustia, sobresaltos y desesperanza, entre otros.

En cuanto al medio para el cual laboraban, se registró que 54% se desempeñaba en medios impresos y 16.4% en medios electrónicos (radio y/o televisión); el resto dijo trabajar en ambos tipos de medios. Y con relación a las fuentes, 63.5% cubre narcotráfico y 36.5% otras fuentes.

³ Rogelio Flores Morales, *Estrés postraumático en periodistas que cubren noticias de narcotráfico*, tesis doctoral, México, Facultad de Psicología de la UNAM, noviembre de 2012.

⁴ *Idem*.

Ansiedad y depresión, los mayores síntomas en reporteros que cubren narcotráfico

El estudio reveló que la mayor sintomatología de estrés postraumático se da en las y los periodistas que cubren narcotráfico, quienes presentan un cuadro de mayor ansiedad en 77%. Es decir que tres de cada cuatro periodistas de esta fuente presentan síntomas de ansiedad; además, el impacto es mayor en las mujeres: 24.06% frente a 21.50% de incidencia en los hombres.

Flores precisa que la situación que viven las y los periodistas es grave si se considera que el estrés postraumático “se deriva de un trauma vivido; son síntomas que surgen a partir de una vivencia que pone en riesgo la vida”. Es el caso de aquellos periodistas que han sido amenazados o han tenido contacto con escenas de muerte, quienes pueden manifestar ataques de pánico, accesos de llanto, trastornos de sueño, dolores de cabeza, problemas estomacales, miedos injustificados o tics nerviosos, entre otros.

La depresión en periodistas fue otro de los síntomas detectados en la muestra, donde 42.2% presentó niveles mínimos de depresión. Los reporteros y fotógrafos que cubrían sistemáticamente noticias de narcotráfico y crimen organizado mostraron un porcentaje significativamente mayor en 42.5%; es decir, dos de cada cinco periodistas de esta fuente estaban deprimidos. Por su parte, las mujeres periodistas mostraron un nivel de depresión un poco más elevado (14.38%) que el de los hombres (8.97 por ciento).

El estudio concluyó en 2011, se llevó a cabo con periodistas de las zonas norte, centro y sur del país, en estados como Chihuahua, Durango, Coahuila y Guerrero, entre otros. Arrojó resultados reveladores sobre la prevalencia de síntomas de estrés postraumático en las y los periodistas mexicanos que cubren información sobre narcotráfico, pues los niveles más altos se han registrado en las y los corresponsales de guerra en Chechenia, Bosnia y Medio Oriente. Dicho estudio es inédito por su temática y retrata uno de los sexenios más violentos para la prensa en México.

Si bien el estudio se concreta sólo a las y los periodistas y no aborda el impacto psicológico en los empleados y trabajadores administrativos de aquellos medios que en ocasiones de forma reiterada han sido atacados con granadas, ráfagas e incendios en las instalaciones, no hay duda de que el impacto en los niveles de ansiedad y depresión es muy similar e incluso peor, pues ellos son los que están en las instalaciones durante el día, incluso hasta altas horas de la noche, con el temor y la inseguridad a cuestas.

En estos ocho años –los de mayor violencia para la prensa–, a lo largo y ancho del país reporteros, camarógrafos y fotógrafos han dado cuenta en detalle de esta violencia imparable. Hechos como la masacre de jóvenes en Ciudad

Juárez; los 35 cuerpos arrojados en plena vía pública en el puerto de Veracruz; el hallazgo de los cadáveres de 72 personas migrantes asesinadas en San Fernando, Tamaulipas; y los cuerpos colgados y desmembrados en la vía pública en ciudades de Nuevo León, Guerrero y Michoacán, entre otras historias de horror y crueldad, fueron registrados y narrados permanentemente por ellas y ellos; “cada masacre tuvo su espacio en los noticieros hasta que fue opacada por otras, la muerte a granel fue noticia hasta que la domesticamos, llegó el momento en que tuvimos que administrar el horror”.⁵

Los datos aquí vertidos sólo son una muestra del daño que causó la guerra de seis años contra el narcotráfico, emprendida durante el otrora gobierno de Felipe Calderón. Los *daños colaterales a civiles*, como los llamó ese gobierno, tocaron a muchas y muchos periodistas y a sus familias, quienes han vivido por años un duelo silencioso. ¿Qué hacer con tanto dolor y duelos no vividos?, ¿qué hacer con la falta de justicia?, ¿cómo medir el daño psicológico que esta guerra ha dejado en miles de víctimas y quién lo hará? Curar las heridas profundas de miles de familiares no será fácil.

Felipe Calderón concluyó su mandato de seis años con 56 periodistas asesinados, 13 desaparecidos y cerca de 40 ataques contra las instalaciones de medios de comunicación. Dejó al país profundamente lastimado y traumatizado, no sólo por el dolor de las personas tras perder a sus familiares sino también por haber presenciado hechos de violencia; más de 70 968 homicidios de acuerdo con estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía,⁶ y un registro de más de cinco mil desaparecidos (2006-2011) según datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).⁷ ¿Qué respuesta dará el sucesor de Calderón a estas familias ante quienes se ha guardado silencio?

Con la cantidad incalculable de víctimas que actualmente hay en este país, más de un periodista se ha encontrado con la violencia; la ha visto, tocado y se ha impregnado de ella para ser su víctima. ¿Se puede seguir haciendo periodismo en estas condiciones?, sí, pero el periodista nunca podrá ser el mismo; las imágenes de dolor siempre estarán ahí. ¿Qué hacer con ellas? ¿Cómo recuperar la fortaleza y la esperanza en que es posible salir adelante a pesar de todo esto?

⁵ Marcela Turati, *Fuego cruzado. Las víctimas atrapadas en la guerra del narco*, México, Grijalbo, 2011.

⁶ “Los muertos que le estorban al presidente”, en *Zócalo Saltillo*, Saltillo, 7 de junio de 2012, disponible en <<http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/los-muertos-que-le-estorban-al-presidente>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.

⁷ “La CNDH reporta más de 5 mil ‘desaparecidos’ desde 2006”, en *Excélsior*, México, 2 de abril de 2011, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/node/726821>>, página consultada el 22 de enero de 2014.

En tal sentido, es urgente crear un mecanismo de resistencia y esperanza que dé a las y los periodistas un respiro para que puedan continuar su tarea con equilibrio y fortaleza. Por ello Círculos de Solidaridad para Periodistas, impulsado por Cepet en colaboración con Reporteros sin Fronteras y Tech Palewi –organización integrada por especialistas en atención de personas y comunidades inmersas en situaciones de crisis, desastres y emergencias–, ofrece este servicio en un espacio pensado y diseñado por y para periodistas, con el valioso apoyo de especialistas y psicólogos de Tech Palewi y de Rogelio Flores Morales. Sugiero conocerlo y hacer uso de él; no esperemos a que las crisis lleguen a nosotros y no sepamos qué hacer, hay que prevenirlas.

**EL ESTADO DE LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN
E INFORMACIÓN DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS
EN EL DISTRITO FEDERAL**

Irma Ávila Pietrasanta

Irma Ávila Pietrasanta es comunicadora social, productora de televisión y creadora de pedagogías participativas. Ha trabajado en la televisión pública y privada en México y en el extranjero, y ha desarrollado proyectos de defensa y promoción del derecho a la libertad de expresión de la infancia. Es autora de *Apantallad@s. Manual de educación para los medios y derechos informativos para niños*, que por sus trabajos con niños y medios fue ganador del Premio Unicef en 2009 y del IPDC de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 2012, y el cual fue integrado al portafolio *El rol de las artes y la comunicación en la construcción de ciudadanía*, de la Organización de los Estados Americanos, en 2013. Actualmente trabaja en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

La información es una de las herramientas más importantes que tenemos los seres humanos para enfrentar la vida y para tomar decisiones asertivas. El acceso a ella, ha permitido dominios, conquistas y actos de liberación. La libertad de expresión como derecho fundamental, que contiene el derecho a buscar, recibir y difundir información, ha sido proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como la "piedra de toque" de todos los demás derechos y libertades. Los cambios radicales provocados por la tercera revolución industrial –la de las nuevas tecnologías– han creado de hecho una nueva dinámica social en la formación de las personas y los grupos.

UNESCO, 2005.

Los derechos a la información y a la libertad de expresión son derechos humanos fundamentales. Según datos del informe *La infancia cuenta en México 2014*,¹ en la ciudad de México viven poco menos de nueve millones de personas, de las cuales casi dos millones y medio son niños, niñas y adolescentes.

Aquí hablaremos de los derechos informativos de esos 2 363 748 mexicanos, quienes los ejercen por supuesto en el mundo de las modernas telecomunicaciones –son lo que llaman los expertos *nativos digitales*–; pero no sólo ahí se ponen en práctica los derechos informativos sino también en nuestros espacios cotidianos como la casa, la familia y la comunidad.

¹ Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México 2014*, México Redim, 2014, 187 pp., disponible en <http://issuu.com/infancia cuenta/docs/icm_digital/1?e=6123431/11488202>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.

Una sociedad sólo puede considerarse democrática cuando todos sus ciudadanos y ciudadanas tienen la oportunidad de ejercer su derecho a la información y de participar si así lo desean. La participación es uno de los componentes más importantes de la construcción de la democracia y a través de ella se contribuye a asegurar el cumplimiento de otros derechos.

Hoy en día las niñas y los niños representan 34.9% de la población en el Distrito Federal;² sin embargo, en casi todos los ámbitos les ofrecemos pocos espacios y oportunidades para que expresen sus propias ideas, y menos aún para que tomen parte de las situaciones que les afectan.

Una de las barreras que actualmente impiden el reconocimiento de las niñas, los niños y las y los adolescentes como actores de nuestra sociedad es el *adultocentrismo* como forma de discriminación hacia ellos sólo a causa de su *edad*.

En las sociedades adultocéntricas se entiende que la persona adulta es el centro de la sociedad, pues se le atribuyen características como madurez, experiencia y capacidad de producir una opinión respetable y de ordenar la sociedad, para las cuales se supone que lo único que se requiere es tener cierta *edad*. El discurso adultocéntrico comparte su capacidad de ser interpretado desde el discurso del amo, de la misma forma que lo hacen quienes denuncian la violencia del discurso machista, sexista, racista, etcétera.³

Un factor determinante para que se dé este fenómeno lo constituyen sin duda las representaciones sociales y los patrones culturales dominantes en la sociedad respecto de la infancia, los cuales limitan el ejercicio de los derechos de niñas y niños porque sigue predominando una visión tutelar; es decir, se les mira y trata en el mejor de los casos como objetos de protección que no tienen la posibilidad de que su voz sea siquiera escuchada y menos considerada en la toma de decisiones. Se les reconoce únicamente como valor a futuro, pues son personas incompletas cuyo parámetro de éxito y desarrollo es entonces la vida adulta.⁴

En realidad "la participación infantil [...] debe ser considerada como un proceso de aprendizaje mutuo tanto para los niños como para los adultos".⁵ En el caso de la ciudad de México, según el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) se observan "con preocupación las escasas posibilidades que

² Estimaciones a partir de INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>>, página consultada el 10 de julio de 2013.

³ Jorge Daniel Vásquez, "Análisis del discurso adultocéntrico (y estudios culturales sobre jóvenes)", en *Psikeba*, 2012.

⁴ Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009, 1266 pp.

⁵ Adriana Apud, *Tema 11. Participación infantil*, Madrid, Unicef (Enrédate con Unicef. Formación del profesorado), 2002, p. 4.

tienen las niñas y [los] niños de participar y expresarse en los procesos de toma de decisiones que los afectan, especialmente en las escuelas y comunidades”.⁶

En las experiencias internacionales mucho del trabajo más interesante en torno a la participación infantil proviene de quienes hacen incidencia social a través del arte y de las comunicaciones para la construcción de ciudadanía. En las comunidades, si queremos lograr en pocos años una sociedad mejor, un tejido social más fuerte y unos ciudadanos más comprometidos con su realidad, consideramos fundamental que las y los adultos –que tenemos el *sartén por el mango*– abramos espacios y apoyemos para crear estos lugares. Una vez que se hayan conquistado simbólicamente algunos espacios y que la comunidad los identifique como destinados para niñas y niños, aquéllos podrán desarrollarse y habrá las condiciones y la ayuda para que las y los niños puedan mantenerlo como suyo.

Derechos de la comunicación y la infancia

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, estableció un nuevo paradigma al reconocer a niñas y niños como personas sujetas de derechos y brindarles un marco jurídico inédito de protección integral. La CDN ordena a los Estados que la han ratificado que respeten, protejan y garanticen el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas y todos los niños, independientemente de su lugar de nacimiento, sexo, religión, etnia, clase social y condición familiar, entre otros.

México ratificó la CDN en 1990, con lo que quedó obligado a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos por ella en favor de todos los niños, las niñas y las y los adolescentes del país. Según el artículo 133 constitucional, estas responsabilidades internacionales deben ser asumidas por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional a cumplirlos.

Dentro de la Convención destacan principios como el interés superior del niño, la inclusión de la participación y los derechos informativos:

⁶ Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2008, 910 pp.

Cuadro 1. La participación infantil reconocida en la CDN

Artículo	Derecho
12	De las niñas y los niños a expresar libremente su opinión sobre las cuestiones que les atañen y a que sean tomadas en cuenta dichas opiniones.
13	A la libertad de expresión, que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo y sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, impresa, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por la o el niño.
14	A la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
15	A la libertad de asociación y de reuniones pacíficas.
16	A la protección de la vida privada.
17	De acceso a la información y a materiales procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, especialmente aquellos que tengan el objetivo de promover su bienestar social, espiritual y moral, y su salud física y mental.

Fuente: Elaboración propia con base en la CDN.

Marco jurídico local

En México, a partir de 2011 el principio del interés superior de niños, niñas y adolescentes está expresamente reconocido en el artículo 4º de la Constitución. En 2014 se expidió la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, cuyo capítulo décimo cuarto está dedicado a los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información. Ahí se señala:

ARTÍCULO 64. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de *las demarcaciones territoriales del Distrito Federal*, en el ámbito de sus respectivas competencias deberán garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión libremente, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo y por cualquier medio, sin más limitaciones que las establecidas en el artículo 6º de la Constitución [...].

La libertad de expresión de niñas, niños y adolescentes conlleva el derecho a que se tome en cuenta su opinión respecto de los asuntos que les afecten directamente, o a sus familias o comunidades [...].

[...]

ARTÍCULO 65. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho al libre acceso a la información. Las autoridades [...] promoverán la difusión de información y material que

tengan por finalidad asegurar su bienestar social y ético, así como su desarrollo cultural y salud física y mental.

ARTÍCULO 66. Las autoridades [...] promoverán mecanismos para la protección de los intereses de niñas, niños y adolescentes respecto de los riesgos derivados del acceso a medios de comunicación y uso de sistemas de información que afecten o impidan objetivamente su desarrollo integral.

Asimismo, en octubre de 2013 se anunció la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes; y como parte de ésta el 15 de julio de este año entró en vigor la regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a la infancia, la cual que establece lo siguiente:

- Solamente podrán publicitarse en horarios de audiencia infantil aquellos productos que cumplan con los criterios nutricionales que para tal efecto emita la Secretaría de Salud.
- De manera excepcional podrá hacerse publicidad de alimentos y bebidas en horarios de audiencia infantil, siempre y cuando se garantice que la audiencia del programa no exceda de 35% de niños menores de 12 años de edad o que se trate de telenovelas, noticieros, películas y series no aptas para público infantil, y deportes.

Por otra parte, con la reforma en telecomunicaciones de 2013 hubo cambios constitucionales que incluyeron por primera vez el derecho de las audiencias y el trabajo para eliminar la llamada *brecha digital*. Así, el artículo 6º constitucional señala que “el Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales”.

El 14 de julio de 2014 se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), en donde se señala que los concesionarios deberán abstenerse de difundir o transmitir información, imágenes o audios que afecten o impidan objetivamente el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, o que hagan apología del delito, en contravención al principio del interés superior de la niñez.

Las autoridades competentes vigilarán que se clasifiquen las películas y los programas de radio y televisión en términos de lo dispuesto en la ley, así como los videos, los videojuegos y los impresos. Por su parte, el artículo 256 señala que el servicio de radiodifusión deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de *satisfacer los derechos de las audiencias* además de *fomentar los valores de la identidad nacional* para contribuir a los fines del artículo 3º de la Constitución, esto es que tanto los medios como la educación impulsen

“el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos [...] los valores democráticos [...] los valores nacionales, el respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios [...] y sobre todo *será de calidad*”.

De acuerdo con dicha ley, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es el órgano garante de los derechos de las audiencias y el encargado de crear los mecanismos para hacerlos ejercitables y de que los contenidos reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la nación.

Del dicho al hecho

Aunque todo esto suena muy bien, muy poco de ello se ha hecho realidad, pues en el caso de nuestro país y de nuestra ciudad implicaría influir de manera radical en los medios de comunicación – especialmente los privados– y desarrollar políticas públicas que hagan efectivo el ejercicio de tales derechos en programas gubernamentales, además de trabajar muy seriamente con algunas instituciones como la escuela, la comunidad e incluso la familia. Y sobre todo hacen falta cambios profundos en la cultura de derechos de las y los habitantes de esta ciudad; *garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión libremente* puede ser más complejo de lo que parece, incluso en los ámbitos cotidianos.

Según el DDHDF de 2008, la legislación que regula la libertad de expresión en esta ciudad se encuentra acorde con los estándares internacionales. Sin embargo, ésta sólo habla del ejercicio de ese derecho por parte de las personas adultas; en el caso de las niñas y los niños, tal derecho está sumamente limitado en sus espacios de la vida diaria como la casa, la escuela y la comunidad por razones que podríamos llamar culturales.

Por otro lado, continua el DDHDF, a pesar de que muchos derechos son ejercidos por las y los niños en la capital del país y de que en ella existe la mayor difusión de aquéllos respecto de otras entidades, en la cotidianidad prevalecen prácticas no sólo arcaicas sino plenamente violatorias de los derechos humanos de niñas y niños, como la persistencia del uso de la fuerza y la violencia en su *educación y socialización*, lo cual es recurrente en la mayor parte de los hogares y planteles escolares capitalinos.⁷

De esta manera vemos que la libertad de expresión y el diálogo no son prácticas cotidianas en nuestra sociedad; por ello se requiere trabajar en la cultura

⁷ *Idem.*

de derechos para promover el ejercicio de dichas libertades en nuestros distintos ambientes, pero eso no existe en la mente de quienes desarrollan las políticas públicas.

Al revisar el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), cuyo capítulo 22 está dedicado a los derechos de la infancia, encontramos que los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información no son parte de él; sólo se encuentra la participación infantil.

Al respecto, el DDHDF señala que la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal reconoce algunas de las dimensiones del principio de participación infantil, aunque de manera meramente enunciativa. Este marco jurídico reduce drásticamente los derechos al no incluir en particular el derecho a ser escuchado. En tal sentido, se menciona “la persistencia de ciertas actitudes tradicionales en el Estado que, entre otras cosas, limitan el derecho de los niños a participar y a expresar sus opiniones”. No hay ningún programa dedicado a estos derechos en particular.

Medios y niños en México, un esquema de negocios

Y si nos movemos hacia los espacios mediáticos, las cosas pueden ir aun peor. En febrero de 2015 el IFT hizo públicos los *Estudios sobre oferta y consumo de programación para público infantil en radio, televisión radiodifundida y restringida*,⁸ en donde encontramos datos aterradores. Por ejemplo, las y los niños mexicanos pasan cuatro horas y media diarias frente al televisor, siendo una de las mayores horas-pantalla del mundo. Si van a una escuela pública sin horario ampliado y ambos padres trabajan, probablemente ven más a la televisión que a sus padres y maestros. En dicho contexto los medios de comunicación se vuelven fundamentales para la construcción de su visión del mundo, su escala de valores y su manera de relacionarse con la realidad, con toda la relevancia que ello tiene y tendrá a lo largo de su vida.

La mayoría de los programas de televisión que ven las y los niños mexicanos no está diseñada para ellos sino para personas adultas. Los géneros más vistos son las telenovelas, en segundo lugar están los *realities* y hasta el tercero se hallan las caricaturas; estos números son básicamente producto de la ausencia de barras infantiles en los canales de cobertura nacional.

⁸ Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Estudios sobre oferta y consumo de programación para público infantil en radio, televisión radiodifundida y restringida*, México, IFT, 2015, disponible en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/comunicacion-y-medios/estudiosninosfinalacc.pdf>>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.

En la televisión privada, los canales 5 y 7 transmiten algunos programas dirigidos a la infancia, aunque en horarios muy limitados. Nueve de cada 10 materiales transmitidos por las televisoras privadas son extranjeros; los pocos programas nacionales son de una ínfima calidad y, de hecho, contrarios a la ley; por ejemplo, *En familia con Chabelo* es prácticamente un comercial de hora y media de duración en donde no se cumple el precepto de separar la información de la publicidad como lo marca la ley. Los materiales comprados tampoco se distinguen por su calidad y suelen estar ligados a la venta de otros productos y espacios de publicidad en las televisoras; sin embargo, las legislaciones de otros países son más estrictas respecto a los contenidos dirigidos a niñas y niños, por lo que al menos dichos contenidos cumplen algunos estándares de calidad. Además, otras producciones aisladas de corte educativo de algunas televisoras privadas se transmiten en tiempos en los que nadie las ve; pareciera que son creadas sólo para argumentar que sí se hacen materiales culturales para este grupo de población.

No obstante, la tendencia es a reducir las barras infantiles. Las televisoras, ocupadas en vender publicidad de alimentos chatarra –que son de sus mejores clientes–, han reducido drásticamente la programación infantil a horarios francamente difíciles, especialmente para las escuelas de tiempo completo, y están transmitiendo materiales para niñas y niños mayores de 12 años de edad o incluso para adolescentes con el fin de saltarse la legislación en materia de salud. Si los medios de comunicación no miran a las y los niños mexicanos ni siquiera para crear espacios destinados a sus anunciantes, mucho menos lo harán para considerarlos ciudadanos con derechos.

Las empresas televisoras mexicanas, en la búsqueda del mínimo común denominador, se permiten reducir la calidad y los costos de los programas y transmisiones, al grado de negar al público posibilidades de desarrollo y educación con tal de congregarse el mayor número de cerebros frente a sus anunciantes, y olvidando que la televisión no sólo es un negocio sino también y principalmente un servicio como lo marca la ley. Así, se han permitido que la autocomplacencia, la mediocridad y la perversidad en algunos de los casos gobiernen las transmisiones mediáticas.

Por su parte, los medios públicos, tanto en televisión como en radio, son los únicos que se ocupan de producir y/o transmitir materiales de calidad dirigidos a niñas y niños. Tanto Radio Educación como el Instituto Mexicano de la Radio cuentan con producciones y espacios de calidad dentro de sus emisiones. Están programas como *Niño Sapiens* o *Microbitos*; sin embargo, al estar fuera de barras programáticas y encontrarse aislados dentro de las pautas, en la lógica actual de segmentación de públicos, desgraciadamente son poco escuchados.

En televisión, la cobertura de los canales 11 y 22 llegan a toda la población del Distrito Federal, aunque su señal, técnicamente hablando, no llega con la misma calidad que la de los medios comerciales y eso es disuasivo para algunos espectadores. Ambos canales tienen barras dirigidas a niñas y niños, pero éstas son limitadas en tiempo y programación. Canal 11 tiene algunas producciones mexicanas y una tradición histórica en la producción de audiovisuales dirigidos a este grupo que lo ha llevado a obtener numerosos reconocimientos nacionales e internacionales, mientras que el canal 22 prácticamente compra todos los contenidos. En ellos las y los niños mexicanos no se ven en las pantallas ni ven a su país y sus realidades; siete de cada 10 programas transmitidos en la televisión pública son extranjeros.

La falta de recursos caracteriza los trabajos dirigidos a las y los niños y éstos no son programados en los horarios de mayor audiencia infantil, pues al ser medios públicos deben servir a la población en general y no sólo a la infancia. Con el desarrollo de las telecomunicaciones y el ingreso de la televisión digital terrestre se han abierto posibilidades de crear canales dirigidos a audiencias específicas, como ha sucedido en la televisión de paga durante casi dos décadas. El 28 de agosto el canal 11 relanzó la señal que ya tenía como señal de prueba, el canal 11.2, con los contenidos de la barra Once Niños. Sin duda es una buena noticia porque solucionará los problemas técnicos y los programas podrán verse en el horario de mayor audiencia infantil: de 19:00 a 21:00 horas, de acuerdo con diversos los estudios. Sin embargo, pueden adivinarse en su programación los limitados recursos con los que cuenta para hacer este trabajo. Además de las series, hay programas de todo el mundo y con propuestas divertidas; algunos son viejos pero de calidad y son disfrutables, pero hay muy pocas novedades y muy poca producción reciente. El Estado en general no invierte en producción audiovisual para las y los niños ni tiene programas de promoción.

La dificultad de cumplir la ley

En su 11º periodo de sesiones, en octubre de 1996, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas decidió dedicar un día de debate general a la cuestión del *niño y los medios de comunicación*, donde señaló que estos últimos tienen funciones esenciales que deben cumplir en la promoción y protección de los derechos fundamentales de las y los niños:

[Opinó] que los medios de comunicación podían desempeñar un papel decisivo en la vigilancia de la realización de los derechos del niño e identificó áreas de trabajo sobre el tema:

- a) La participación de los niños en los medios;
- b) La protección de los niños de las influencias perjudiciales de los medios;
- c) Respeto por la dignidad, privacidad e intimidad de los niños en los medios [...]

El Comité estima *necesaria la participación de los niños en los medios de comunicación con carácter continuado*, debiéndose exigirse a los Estados que adopten las medidas concretas para alentar a los medios de comunicación social a difundir información y material de interés social y cultural para el niño de conformidad con el espíritu del artículo 29 de la Convención.

Todo este universo cotidiano en otros países, incluso de Latinoamérica, no se ve reflejado en los medios de comunicación de México a pesar de la actualización de la LFTR y las acciones para la protección de datos personales.

En su búsqueda por proteger la intimidad de los niños y las niñas, pero de manera especialmente torpe y burocrática, el Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales obliga a los medios a tener el permiso por escrito de los padres para transmitir imágenes de los niños y las niñas o cubrirlas, incluso si éstas y éstos fueron grabados caminando por la calle o en un jardín y aunque la nota no hable de ellos en particular. Dicha acción sí que es violatoria de la libertad de expresión. Imaginemos a niños explotados por sus propias familias y que ello no pueda denunciarse, o una noticia sobre un premio en otro país. En estricto sentido, al no estar presentes el padre o la madre para dar el permiso legal, no podría emitirse la noticia.

Esta medida lo único que logra es invisibilizar a las y los niños y sus problemáticas en los medios de comunicación audiovisuales, pues de cualquier manera la intimidad de niños y niñas es exhibida cotidianamente con la autorización de los padres en programas de *talk show* en donde se da a conocer la vida familiar de manera amarillista y chabacana.

Y si analizamos el caso de la LFTR, la situación es aún peor; está tan mal escrita al grado de hacerla inoperante. No hay una instancia que tenga las atribuciones legales para desarrollar las acciones de defensa y promoción de los derechos informativos de los niños y las niñas que se encuentran en la ley sólo de manera enunciativa. Por ejemplo, aun cuando el órgano garante de los derechos de las audiencias es el IFT, la Secretaría de Gobernación (Segob) es quien tiene gran parte de las facultades de reglamentación y sanción, pero falta la voluntad política de ambas instancias.

Los Lineamientos generales sobre derechos de las audiencias, emitidos por el IFT, sólo son un manual de procedimientos para que las audiencias pongan quejas ante las televisoras, las cuales por cierto no logran nada porque no se pueden quitar programas ni reorientarlos. Lo más que se obtiene es un *mea culpa*

de la televisora en un correo electrónico dirigido a quien interpone la queja o una llamada por teléfono con un *usted disculpe*. Los lineamientos no castigan los incumplimientos de la ley porque no pueden, pues ello le toca a la Segob; y no plantean cómo se medirá si los concesionarios están, por ejemplo, fomentando el amor a la patria y la cultura nacional o si sus emisiones son de calidad.

Los criterios de clasificación emitidos por la Segob sólo establecen los horarios para transmitir los diferentes tipos de programas con base en una clasificación muy limitada de hace 40 años –violencia, sexualidad, lenguaje soez y consumo de drogas– que no permite realmente evaluar los sentidos de los mensajes; por ejemplo, una serie de prevención contra las adicciones o de apoyo a las familias dirigida a la infancia no podría transmitirse. Además, dichos criterios de clasificación reducen los tiempos destinados a niñas y niños en horarios fuera de los tiempos de exposición de éstas y éstos a la televisión, pues de 19:00 a 21:00 horas –hora de mayor audiencia infantil– se transmiten programas para mayores de 15 años y con permisos como desnudos en segundo o tercer plano, actos sexuales velados, consumo de drogas a cuadro y violencia física permitida. Por ello han sido criticados, ya que incrementan la exposición de la infancia a contenidos inadecuados para posiblemente no perjudicar el esquema de negocios de las televisoras y que puedan anunciar comida chatarra.

Como es evidente, el derecho de las y los niños a recibir información de calidad, diversa en géneros, adecuada a su edad y con pertenencia étnica desde los medios masivos de comunicación no está siendo garantizado. Aunque la radio-difusión y las telecomunicaciones son de competencia federal, sin duda afectan el ejercicio de tales derechos en el Distrito Federal; y en esta ciudad no existen políticas públicas que puedan hacer control de daños por lo menos con los niños y las niñas que viven aquí.

¿Y las demás pantallas?

Actualmente la humanidad tiene acceso a más información que nunca en su historia. El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha permitido a todos, pero especialmente a los llamados nativos digitales, nuestros niños, adolescentes y jóvenes, acceder a informaciones diversas, construir sus procesos de desarrollo y manejar información que podrá influir para bien o para mal en sus vidas.

Por ello algunos sociólogos señalan que en la nueva sociedad de la información y el conocimiento la diferenciación social estará dada entre *inforicos* e *infopobres*. En la era de la información, la capacidad para buscar, ponderar, analizar y usar la información con fines de desarrollo y vida hará la diferencia. Es

obligación del Estado garantizar espacios para el ejercicio de los derechos informativos, el derecho a saber y el derecho a decir; así como para la construcción de una ciudadanía digital.

De acuerdo con el informe *La infancia cuenta en México 2014*,⁹ el Distrito Federal ocupa el segundo lugar nacional de acceso a internet en los hogares al abarcar a 39.8% de las y los niños. En 98% de los hogares de nuestro país hay por lo menos un usuario de internet debido a que ya no es necesario tener en casa una conexión a internet para estar conectado. Sabemos que 84% de los usuarios se conecta cotidianamente desde su hogar, 28% desde el trabajo, otro 28% desde la escuela y 40% desde un café internet, espacios públicos o a través de amigos. Por su parte, el *Estudio 2013 de hábitos y percepciones de los mexicanos sobre internet y diversas tecnologías asociadas*, elaborado por World Internet Project y realizado aquí por el Tecnológico de Monterrey,¹⁰ señala que México, en sus principales ciudades –y el Distrito Federal es una de ellas–, ocupa el 11º lugar mundial en mayor número de usuarios de internet con aproximadamente 60 millones de usuarios, de los cuales 23.5 millones tienen entre dos y 17 años de edad.

Esto se debe en gran medida a los teléfonos móviles, pues 72% de los niños, las niñas y las y los adolescentes de los sectores más privilegiados tiene su propio celular, 68% de los de clase media, 59% de los de clases populares y 53% de los de grupos en pobreza. Además, resulta interesante ver que ha crecido el fenómeno del *multitasking* o atención parcial discontinua, es decir, estar expuesto a varios medios al mismo tiempo; y llama la atención que nueve de cada 10 mexicanos usan redes sociales.¹¹

La mala noticia es que actualmente los niños y las niñas entran mayoritariamente a internet para revisar las páginas de las televisoras, de las marcas de los productos que consumen –como alimentos chatarra– porque tienen juegos, de compras –aunque sea para ver– y de *chismes*; para ver videos y sobre todo para ver las redes sociales. Su acceso a la información se está restringiendo en términos de contenidos a la *infobasura*. Internet sería un recurso maravilloso para que niños y niñas pudieran ejercer su derecho a la información –el cual es relevante para su crecimiento– en versiones adaptadas a su edad y desarrollo, ya que representa un paso necesario para hacer ejercitable ese derecho; sin

⁹ Red por los Derechos de la Infancia en México, *op. cit.*

¹⁰ World Internet Project, *Estudio 2013 de hábitos y percepciones de los mexicanos sobre internet y diversas tecnologías asociadas*, México, WIP/Tec de Monterrey, 2013, disponible en <http://es.slideshare.net/fer_gut/wip-2013>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.

¹¹ *Idem.*

embargo, el punto fundamental en dicho ámbito de trabajo es la alfabetización digital.

El Comité de los Derechos del Niño también ha considerado esencial la clara identificación de las influencias perjudiciales en los medios de comunicación y la necesidad de despertar, mediante la escuela y otros centros, la conciencia de las y los niños sobre la manera de abordar las cuestiones relacionadas con tales medios. Para ello recomendó promover programas de educación sobre la forma de relacionarse de manera crítica y constructiva con éstos.¹²

Existen grupos que han señalado como el siguiente reto de la humanidad la alfabetización audiovisual y digital. La educación para los medios (EPM) trasciende el clásico punto de vista de muchos profesores de *usar* los medios en el aula como apoyo didáctico o actualizar a niñas y niños en el *uso de nuevas tecnologías*.

En México la materia de Comunicación no es parte de los planes de estudios como en otros países, ni hay programas para que los niños y las niñas se apropien de las herramientas de la información más allá de la visión instrumentalista. Lo más importante de la sociedad de la información es saber buscarla, usarla, ponderarla y manejarla para no ser manejado por ella.

La reforma constitucional de telecomunicaciones obliga a “garantizar a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales”. Sin embargo, la integración a la sociedad de la información y el conocimiento implica más que el acceso tecnológico –hacia donde se han enfocado todos los esfuerzos– sino también garantizar una *alfabetización digital* para todos, que haya espacios para el ejercicio de los derechos informativos, el *derecho a saber* y el *derecho a decir*, el acceso a la *cultura digital*; así como la *construcción de una ciudadanía digital*. Todos estos puntos tampoco están garantizados para nuestros niños y niñas.

Agenda pendiente

Aunque gran parte de la agenda en materia de medios es un asunto federal, las instancias locales pueden ser un elemento fundamental para el ejercicio del

¹² Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 12. El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, aprobada en el 51º periodo de sesiones, 2009, disponible en <http://www.cimacnoticias.com.mx/especiales/amndi/instrumentos_inter/observaciongral12.pdf>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.

derecho a la participación y los informativos como un primer paso rumbo a la construcción de ciudadanía.

El derecho a difundir información en una sociedad como la nuestra, en donde la palabra de las y los niños muchas veces no encuentra espacios ni siquiera en la familia o la escuela y mucho menos en los medios de comunicación, resulta un problema que se debe resolver. De nada sirve tener el derecho si no se cuenta con las herramientas para ejercerlo.

Las instituciones gubernamentales locales pueden hacer un gran trabajo transformando poco a poco la lógica de relación intergeneracional. La capacitación del personal a cargo en las instituciones en asuntos de cultura de derechos e inclusión de la infancia sería un paso fundamental.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recomendó un monitoreo y diagnóstico, así como aumentar el gasto social destinado a niñas y niños e incluir la participación de éstos en la toma de decisiones. Por ello se deben cambiar los paradigmas existentes en las instituciones para incorporar el enfoque basado en los derechos de la infancia con el fin de reconocerles como grupo social y crear las estructuras suficientes encaminadas a garantizar que sus derechos sean justiciables y exigibles en igualdad de condiciones.¹³

Las instituciones territoriales y las del Gobierno del Distrito Federal deberían desarrollar programas y políticas públicas, en el ámbito de sus acciones gubernamentales, especializados en niñas y niños, tanto para escuchar su voz como para desarrollar mensajes y contenidos vinculados a su quehacer, en donde se mire, se atienda y se trabaje para ellos, que representan 35% de las y los ciudadanos a quienes deben atender.

Ante el alto nivel de acceso a internet de sus habitantes, todas las instancias gubernamentales de la ciudad de México deberían tener accesibles recursos web creados y diseñados para las y los niños y su desarrollo, no sólo para que éstos tengan acceso a información relevante y ejerzan así este derecho sino también para trabajar en favor de la construcción de una ciudadanía informada desde la infancia. Esto sería un gran instrumento para promover activamente una cultura de paz comunitaria y local, impulsar el interés de las y los niños por la ciencia y el arte, informarles y orientares sobre sus derechos, propiciar la comprensión de los derechos humanos, estimular la creatividad, y fomentar una cultura ambiental y el respeto a la diversidad de opiniones y la igualdad de género.

Para ello es necesario construir una agenda digital local para la infancia que incluya conectividad, educación para los medios y ciudadanía participativa des-

¹³ Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*

de espacios comunitarios como los kioscos digitales donde se brinde a niñas, niños y adolescentes capacitación para el uso de las herramientas tecnológicas.

El PDHDF no habla directamente sobre los derechos informativos y aborda superficialmente los derechos de participación, por lo que no existen las condiciones para garantizar los derechos y libertades de expresión de la infancia y ni siquiera se ha iniciado ese camino. Por ello resulta indispensable que se incluyan en él diversas acciones.

Los medios públicos en el Distrito Federal –radio y televisión– no ofrecen espacios de expresión para las y los ciudadanos, como sucede en experiencias internacionales con el famoso *public access* de Estados Unidos o el *Offener Kanal* de Europa; tampoco existe una propuesta de medios de calidad para niñas y niños en los espacios locales. Éstos serían una gran oportunidad para desarrollar políticas públicas que colaboren en el ejercicio de tales derechos.

La ciudad de México tiene el canal de televisión Capital 21 y la estación de radio La Capitalina, además de numerosas instituciones con programas sobre asuntos fundamentales para la infancia como la cultura, la salud o la ciudadanía, las cuales podrían ser productoras de contenidos para consumo y expresión locales. Por ello es urgente crear en ambas instancias áreas especializadas en infancia o desarrollar coordinaciones institucionales con el fin de lograr un trabajo con perspectiva de derechos para niñas y niños. Así los medios locales podrían garantizar la veracidad de la información y los contenidos con tratamientos enriquecedores y positivos en donde niñas, niños y adolescentes sean protagonistas, con actualidad de temas y abordajes, y el adecuado tratamiento técnico y estético.

Las y los niños tienen derecho a recibir materiales comprensibles para su edad. El gobierno local debe generar contenidos apropiados para niñas y niños de acuerdo con su desarrollo. Asimismo, deben trabajar de manera conjunta los medios públicos; los sectores educativo, de salud y de cultura, y otras instancias con el objetivo de garantizar el acceso a materiales desarrollados para las diferentes edades y con nuestra ciudad como su eje temático para contar con una barra infantil de calidad en radio y televisión. Ésta debería incluir una programación que atienda a los diversos niveles de desarrollo infantil (primera infancia, niñez y adolescencia) en cuanto a producciones y horarios, y que garantice contenidos de calidad para niñas y niños.

Sin embargo, lo más importante es que se desarrollen proyectos que fomenten espacios para la libertad de expresión de las y los niños. Ya se han producido algunas series participativas en otros puntos del país; ahora toca a la ciudad de México generar un proyecto para esos fines.

Mucho se habla acerca de que la producción en medios es muy cara, y es cierto. Sin embargo, no lo sería tanto si se hiciera a partir de procesos colaborativos, por ejemplo con la creación de fondos concursables, tanto por parte del canal Capital 21 y la estación La Capitalina como por las distintas instancias gubernamentales interesadas en temas específicos de salud, educación, etc., que estén etiquetados para la producción de televisión de calidad, cine, video, páginas web, programas de televisión y juegos destinados a niños, niñas y adolescentes.

Decía Jesús Martín Barbero:

Si las políticas sobre juventud no se hacen cargo de los cambios culturales que pasan hoy decisivamente por los procesos de comunicación e información están desconociendo lo que viven y cómo viven los jóvenes, y entonces no habrá posibilidad de formar ciudadanos, y sin ciudadanos no tendremos ni sociedad competitiva en la producción ni sociedad democrática en lo político.¹⁴

Mientras más se desoiga a la niñez y juventud, más alternativas de vulneración se erigen en las prácticas cotidianas, pues como la niñez no está siendo escuchada entonces no es validada en sus acciones concretas y simbólicas en el quehacer humano.

¹⁴ Jesús Martín Barbero, "Comunicación e identidad", en *Pensar Iberoamericano*, junio de 2002.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo mediante el cual se aprueba el criterio que deberán aplicar los entes obligados, respecto a la clasificación de información en la modalidad de confidencial, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de octubre de 2011, disponible en <http://www.infodf.org.mx/pdfs/criterios_entes_godf281011.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Acuerdo por el que se expiden las normas generales en materia de comunicación social para la administración pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de enero de 2008, disponible en <http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/Enero_08_31_265.pdf>, página consultada el 21 de enero de 2014.
- Aldama Garnica, Iván, “En pañales’ protección para periodistas en México, en *Libertad de palabra*, Querétaro, 24 de enero de 2013, disponible en <<http://www.libertaddepalabra.com/2013/01/en-panales-proteccion-para-periodistas-en-mexico/>>, página consultada el 12 de junio de 2013.
- Alfageme, Erika, et al., *De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción*, Madrid, Plataforma de Organizaciones de Infancia, 2003, disponible en <<http://www.sename.cl/wsename/otros/de-la-participacion-al-protagonismo-nov-2003.pdf>>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.
- Alianza para el Gobierno Abierto, “Plan de Acción 2011-2012”, disponible en <<http://aga.org.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>>, página consultada el 21 de enero de 2014.
- Ambos, Kai, *Los crímenes más graves en el derecho penal internacional*, México, Inacipe, 2005, 249 pp.
- Apud, Adriana, *Tema 11. Participación infantil*, Madrid, Unicef (Enrédete con Unicef. Formación del profesorado), 2002, 13 pp.
- Arellano, María José, y Valeria Tayupanta, “Adultocentrismo”, en *Mediaciones*, Quito, Ciespal, 2012, disponible en <<http://www.ciespal.net/mediaciones/index.php/analisis/76-adultocentrismo.html>>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.

- Article 19, *Acceso a las ondas. Principios sobre la normativa de libertad de expresión y la regulación de la difusión de radio y televisión*, Londres, Article 19 (serie de Estándares internacionales), abril de 2002, 17 pp., disponible en <<http://www.article19.org/pdfs/standards/access-to-the-airwaves-sp.pdf>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.
- _____, *Agresiones contra periodistas y medios en México. Enero-septiembre 2012*, México, Article 19, octubre de 2012, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/wp-content/uploads/2012/10/109616887-tercer-trimestral.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- _____, y Fundar, *Construyendo legitimidad y confianza. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada*, México, Article 19/Fundar, 2009, 62 pp.
- Article 19. Oficina para México y Centroamérica, *Doble asesinato. La prensa entre la violencia y la impunidad. Informe México 2012*, México, Article 19, marzo de 2013, 76 pp., disponible en <<http://es.scribd.com/doc/130105381/Doble-asesinato-La-prensa-entre-la-violencia-y-la-impunidad>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- _____, *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Informe 2011*, México, Article 19, marzo de 2012, 78 pp., disponible en <<http://www.ifex.org/mexico/2012/03/20/article19informe2011.pdf>>, página consultada el 9 de octubre de 2012.
- _____, "El crimen organizado, coartada del Estado", en *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Informe 2011*, México, Article 19, marzo de 2012, pp. 42 y 43, disponible en <<http://www.ifex.org/mexico/2012/03/20/article19informe2011.pdf>>, página consultada el 9 de octubre de 2012.
- _____, y Centro Nacional de Comunicación Social, *Agresiones contra la libertad de expresión en México*, México, Article 19/Cencos, marzo de 2010, 26 pp., disponible en <<http://www.ifex.org/mexico/2010/03/25/informecidh.pdf>>, página consultada el 9 de octubre de 2012.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/65/223, 4 de agosto de 2010, 19 pp.
- Asociación Mexicana de Derecho a la Información, *Panorama de la comunicación en México 2011. Desafíos para la calidad y la diversidad*, México, Amedi, 2011, 253 pp.
- _____, *¿Qué legislación hace falta para los medios de comunicación en México?*, México, Amedi/Fundación Konrad Adenauer, A. C., 2009, 173 pp.

- Asociación Mundial de Radios Comunitarias México, *Segundo informe sobre la situación de la radiodifusión comunitaria en México*, México, AMARC-México, 2014, 31 pp., disponible en <www.amarc-mexico.org/index.php/amarc/que-hacemos/publicaciones2/libros?download=15:2o-informe-amarc-mexico>, página consultada el 30 de octubre de 2015.
- _____, *Situación de las radios comunitarias en México. Informe 2011-julio 2012*, México, Amarc-México, 2012, 20 pp., disponible en <<http://es.scribd.com/doc/113969675/Informe-de-la-Situacion-de-las-Radios-Comunitarias-en-Mexico>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.
- _____, et al., *Situación al derecho a la libertad de pensamiento y expresión en México. Informe ejecutivo: Balance de un sexenio, 2000-2006, que presentan organizaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su visita a México*, México, abril de 2007.
- Asociación por los Derechos Civiles, *Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial*, Buenos Aires, ADC, 2006, 35 pp., disponible en <<http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/4804c757c7e62940711373.pdf>>, página consultada el 21 de enero de 2014.
- _____, y Open Society Justice Initiative, *El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Buenos Aires, ADC/OSJI, 2008, 192 pp., disponible en <<http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Ballinas, Víctor, y Andrea Becerril, "Llega a 81% el índice de impunidad en indagatorias de delitos contra periodistas", en *La Jornada*, México, 8 de febrero de 2013, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/02/08/politica/007n1pol>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Caballero Juárez, José Antonio, et al., *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*, México, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados/LIMAC/Fundación Konrad Adenauer/Miguel Ángel Porrúa, 2006, 185 pp.
- Calleja, Aleida, y Beatriz Solís, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Amarc/Amedi/Comunicación Comunitaria, A. C./CMDPDH/Fundación Friederich Ebert-México, 2005, 247 pp.
- Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México, "Temas de derechos humanos 2012: Daño reiterado, agresiones a la libertad de expresión en México en el año 2012", México, 7 de enero de 2013, disponible en <<http://www.libertad-expresion.org.mx/noticias/temas-de-derechos-humanos-2012-dano-reiterado-agresiones-a-la-libertad-de-expresion-en-mexico-en-el-ano-2012/>>, página consultada el 23 de enero de 2014.
- Cantarero, Mario Alfredo, "Movimientos de periodistas en Centroamérica: Entre desconfianzas, debilidades, y esperanzas", en *Sala de Prensa*, disponible en

- <<http://www.saladeprensa.org/art423.htm>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJF (serie Temas selectos de derecho electoral, núm. 3), 2008, 71 pp.
- Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre la cláusula de conciencia de los comunicadores", en Carpizo, Jorge, y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 37), 2000, pp. 479-501, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=7>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Carrasco Araizaga, Jorge, "Caso Regina Martínez: solución inverosímil", en *Proceso*, México, 3 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=324325>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- _____, "Periodistas en Veracruz emprenden el éxodo del miedo", en *Proceso*, México, 12 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=307327>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Carrillo, Marc, "Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores", en Carpizo, Jorge, y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 37), 2000, pp. 401-434, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=7>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Castellanos, Laura, "Obliga crimen al desplazamiento de periodistas", en *El Universal*, México, 18 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/primera/40351.html>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- CDHDF, Agenda Legislativa para la Libertad de Expresión, documento interno.
- _____, Boletín núm. 150/2013, La libertad de expresión en México se encuentra en riesgo: CDHDF, 5 de mayo de 2013, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php/boletines/3153-boletin-1502013>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- _____, Boletín núm. 176/2012, Se instala Comité del Mecanismo para Protección de Periodistas y Defensoras y Defensores de Derechos Humanos del Distrito Federal, 13 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php/boletines/2324-boletin-1762012>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- _____, *Manual de atención integral en casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a personas que ejercen la libertad de expresión*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 14), 2011, 119 pp.

_____, Recomendación 7/2013, Violaciones a derechos humanos en el contexto del operativo policial del 1 de diciembre de 2012 denominado por las autoridades del Distrito Federal “Transmisión del Poder Ejecutivo Federal” y “Palacio Nacional”, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php/recomendaciones/por-ano/2013>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Cendejas Jáuregui, Mariana, “Breve análisis de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal”, en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 13, enero-junio de 2009, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/13/cmt/cmt6.htm#top>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

Centro Jurídico por los Derechos Humanos y Freedom House México (coords.), *Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México. Estado de las recomendaciones emitidas a México en camino a la sesión 17 del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas*, México, 2013, 19 pp., disponible en <<http://es.scribd.com/doc/178125081/EPU-LibertadExpresionMexico-FINAL>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Centro Prodh, *Justicia penal en México*, documento presentado en el Taller Nacional de Derecho Humanos y Seguridad Ciudadana, 24 de agosto de 2012.

“Cerca de 15 periodistas fuera de México buscan refugio: RSF. Con Ricardo Rocha”, en *Radio Fórmula*, 19 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=271428>>, página consultada el 22 de noviembre de 2013.

CIMAC, *Condiciones laborales de las y los periodistas en México, un acercamiento*, México, CIMAC, 2008, 63 pp., disponible en <http://www.cimac.org.mx/cedoc/publicaciones_cimac/condiciones_laborales.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

_____, *Informe diagnóstico. Violencia contra las mujeres periodistas México 2010-2011*, México, CIMAC, 2012.

_____, “Red nacional de periodistas”, disponible en <<http://www.cimac.org.mx/secciones/redes/rednacional/rednacional.html>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

Circular Uno 2012, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de agosto de 2012, disponible en <http://www.om.df.gob.mx/circularuno_unobis/2012/circularuno_2012.pdf>, página consultada el 21 de enero de 2014.

- Circular Uno Bis 2012, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de agosto de 2012, disponible en <http://www.om.df.gob.mx/circularuno_unobis/2012/circular_uno_bis_2012.pdf>, página consultada el 21 de enero de 2014.
- Código Civil Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928; última reforma publicada el 8 de abril de 2013, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Código Civil para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1928; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de agosto de 2013.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1928.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.
- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission: human rights, mass exoduses and displaced persons. Internally displaced persons. Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1995/57. Compilation and analysis of legal norms*, E/CN.4/1996/52/Add.2, 5 de diciembre de 1995, disponible en <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/75550ee91a4fb1ff802566cc005c2c63?Opendocument>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- _____, *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los desplazamientos internos. Nota de presentación de los Principios Rectores*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, disponible en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008. vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1, CIDH/OEA, 25 de febrero de 2009, 269 pp., disponible en <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

_____, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, CIDH/OEA, 7 de marzo de 2011, 432 pp., disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.

_____, *Informe anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2000*, CIDH/OEA, 2000, 181 pp.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, "Tabla de salarios mínimos generales y profesionales por áreas geográficas", disponible en <http://www.conasami.gob.mx/t_sal_mini_prof.html>, página consultada el 28 de diciembre de 2013.

Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2008, 910 pp.

_____, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009, 1266 pp.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 12. El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, aprobada en el 51º periodo de sesiones, 2009, disponible en <http://www.cimacnoticias.com.mx/especiales/amndi/instrumentos_inter/observaciongral12.pdf>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.

Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), aprobada en el 35º periodo de sesiones, 24 de noviembre de 2005.

Comité para la Protección de los Periodistas, *Silencio o muerte en la prensa mexicana. Crimen, violencia y corrupción están destruyendo al periodismo local. Informe especial del Comité para la Protección de los Periodistas*, Nueva York, CPJ, septiembre de 2010, 48 pp., disponible en <http://cpj.org/es/cpj_mexico_spanish.pdf>, página consultada el 28 de noviembre de 2013.

_____, "Eludir los asesinatos", Nueva York, 2 de mayo de 2013, disponible en <<http://www.cpj.org/es/2013/05/eludir-los-asesinatos-2.php>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

"Condena Reporteros Sin Fronteras ataques a tres redacciones mexicanas en un día", en *Aristegui Noticias*, México, 11 de julio de 2012, disponible en <<http://>>

- aristeguino.com/1107/mexico/condena-rsf-ataques-a-tres-redacciones-mexicanas-en-un-dia/>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, 30 pp.
- _____, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Adición. Misión a México*, A/HRC/17/27/Add.3, 19 de mayo de 2011.
- Constitución española, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 29 de diciembre de 1978; última reforma publicada el 27 de septiembre de 2011.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 27 de diciembre de 2013.
- Contreras, Claudio Gonzalo, y Andrés Javier Pérez, "Participación invisible: niñez y prácticas participativas emergentes", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 9, núm. 2, julio-diciembre de 2011, pp. 811-825.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- Convocación de una conferencia internacional de libertad de información, Resolución 59 (I) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1946.
- Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 135, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- _____, *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador (Fondo)*, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, serie C, núm. 35.
- _____, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Corte Penal Internacional, Primera Sala de Cuestiones Preliminares, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui. Decision on the confirmation of charges*, Caso núm. ICC-01/04-01/07, 30 de septiembre de 2008.
- _____, Segunda Sala de Cuestiones Preliminares, *Situation in the Central African Republic in the Case of the Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*.

Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor against Jean-Pierre Bemba Gombo, Caso núm. ICC-01/05-01/08, 15 de junio de 2009.

“Dan formal prisión a El Silva por el homicidio de Regina Martínez”, en *Excelsior*, México, 2 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/2012/11/02/nacional/867702>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Declaración Conjunta del Décimo Aniversario: Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión en la Próxima Década, adoptada por el relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, la relatora especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, y la relatora especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Washington, D. C., 3 de febrero de 2010, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=784&ID=2>>, página consultada el 14 de mayo de 2014.

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º periodo ordinario de sesiones, del 2 al 20 de octubre de 2000, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

Dondé Matute, Javier, “El concepto de *mens rea* en el derecho penal internacional”, en Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Homenaje a Ricardo Franco Guzmán. 50 años de vida académica*, México, Inacipe, 2008, pp. 183-201.

Duarte Quapper, Claudio, “Sociedades adultocéntricas, sobre su origen y reproducción”, en *Última década*, núm. 36, julio de 2012, pp. 99-125.

El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional, México, Poder Judicial de la Federación/SCJN/Consejo de la Judicatura Federal, 2011, 450 pp., disponible en <<http://www.cjf.gob.mx/reformas/documentos/ElnuevosistemadeJusticiaPenalAcusatorio.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado durante la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional, A/CONF.183/9, Roma, 17 de julio de 1998; y entrado en vigor el 1 de julio de 2002.

- Fernández Muerza, Alex, "Periodistas *freelance* (o la historia del ingenioso hidalgo Don Quijote)", en *Sala de Prensa*, disponible en <<http://www.saladeprensa.org/art194.htm>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Flores Morales, Rogelio, *Estrés postraumático en periodistas que cubren noticias de narcotráfico*, tesis doctoral, México, Facultad de Psicología de la UNAM, noviembre de 2012.
- Freedom House, *Libertad de prensa 2012*, México, Freedom House, 2012.
- _____, "Mexico. Freedom of the Press 2013", disponible en <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/mexico>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- "Garantías al secreto profesional, reclama CNDH", en *Proceso*, México, 6 de noviembre de 2004, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=237418>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- García Bermejo, Carmen, "En el abandono, el Canal 21 del DF", en *Mediatelecom*, 20 de marzo de 2013, disponible en <<http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/television/item/39145-en-el-abandono-el-canal-21-del-df>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- García Martínez, Anayeli, "México, uno de los países más peligrosos para las periodistas", en *CIMAC noticias*, México, 6 de mayo de 2013, disponible en <<http://www.cimacnoticias.com.mx/node/63204>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- García Ramírez, Sergio, y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Corte IDH/CDHDF, 2007, 97 pp.
- García Ramírez, Sergio, et al. (coords.), *La reforma a la justicia penal. Quintas jornadas sobre justicia penal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 292), 2006, 444 pp.
- Gómez Gallardo, Perla, *Libertad de expresión, protección y responsabilidades*, Quito, Ciespal (col. Intiyán, núm. 51), 2009, 470 pp.
- González, Rocío, "Cuestiona CDHDF la falta de compromiso de autoridades con la libertad de expresión", en *La Jornada*, México, 8 de junio de 2010, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/06/08/capital/037n1cap>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Grupo de Información en Reproducción Elegida, "Secreto profesional", disponible en <https://gire.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=434&Itemid=1140&lang=es>, página consultada el 9 de enero de 2014.
- Guerra Ford, Óscar, "Prólogo", en Carbonell, Miguel (coord.), *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal Comentada*, México, Info-DF/GDF/IIJ-UNAM/ALDF/TSJDF, 2010, pp. 19-23.

- Guerrero, Manuel Alejandro, *Medios de comunicación y la función de transparencia*, México, Ifai (Cuadernos de transparencia, núm. 11), 2008, disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo11.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Hernández Orozco, Horacio Armando, y E. Alejandro Santoyo Castro, *Deontología jurídica del periodismo. Ética y responsabilidad legal*, Valencia, Tirant lo Blanch (col. Monografías, núm. 755), 2011, 463 pp.
- IFEX-ALC, *Bases para el monitoreo y registro de las agresiones a la libertad de expresión*, DFAIT de Canadá, agosto de 2010, 40 pp., disponible en <http://ifex.org/americas/2011/03/15/ifex-alc_base_spanish.pdf>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, disponible en <<http://www.checatuley.org/>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>>, página consultada el 10 de julio de 2013.
- Info-DF, *5º Informe de actividades y resultados 2010*, México, Info-DF, 2011, 385 pp., disponible en <http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe2010/5informe_infodf2010.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2014.
- _____, *6º Informe de actividades y resultados 2011*, México, Info-DF, 2012, 449 pp., disponible en <http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe2011/6informe_infodf2011.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2014.
- _____, *Encuesta de Satisfacción del Solicitante de Información Pública*, México, Info-DF, febrero de 2013, 41 pp., disponible en <http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe2012/anexos/capitulo_1/Anexo_1.15.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2014.
- _____, *Resultados de la primera evaluación 2011 de la información pública de oficio que deben dar a conocer los entes públicos en sus portales de internet*, México, Info-DF, julio de 2011, disponible en <http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/6/2011/1a_eval_portales2011.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- _____, *Visitas de verificación a las Oficinas de Información Pública del Distrito Federal*, México, Info-DF, agosto de 2013, disponible en <http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/6/publicacion/dos.htm>, página consultada el 20 de enero de 2014.
- _____, *et al.*, *Mesa de diálogo por la transparencia en el Distrito Federal. Memoria 2008-2010*, México, Info-DF, 2010, 175 pp., disponible en <http://www.infodf.org.mx/web/comsoc/campana/2011/memoria_mdt.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2014.

- Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Estudios sobre oferta y consumo de programación para público infantil en radio, televisión radiodifundida y restringida*, México, IFT, 2015, disponible en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/comunicacion-y-medios/estudiosninosfinalacc.pdf>>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.
- Internal Displacement Monitoring Centre y Norwegian Refugee Council, *Internal Displacement. Global Overview of Trends and Developments in 2010*, Ginebra, IDMC/NRC, marzo de 2011, 96 pp., disponible en <<http://www.internaldisplacement.org/publications/global-overview-2010.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- "La CNDH reporta más de 5 mil 'desaparecidos' desde 2006", en *Excélsior*, México, 2 de abril de 2011, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/node/726821>>, página consultada el 22 de enero de 2014.
- Lamas, Marta (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, PUEG-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Ley 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 15 de junio de 2010.
- Ley de Archivos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de octubre de 2008.
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2009; última reforma publicada el 8 de mayo de 2014, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-86f3cf69f9436e545a7fdb2b38edfc93.pdf>>, página consultada el 14 de mayo de 2014.
- Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 3 de octubre de 2008.
- Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de mayo de 2006.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de marzo de 2008; última reforma publicada el 13 de marzo de 2014.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial* el 15 de octubre de 2005.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* el 8 de agosto de 2013.
- Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de junio de 2006, disponible en

- <<http://aldf.gob.mx/archivo-21c0037e483f4423ad052096eb56580e.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1960; abrogada a partir del 13 de agosto de 2014 mediante el decreto publicado el 14 de julio de 2014.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002; última reforma publicada el 8 de junio de 2012.
- Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970; última reforma publicada el 30 de noviembre de 2012.
- Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998; última reforma publicada el 15 de abril de 2014.
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2012, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Lineamientos generales para consolidar la adquisición o arrendamiento de bienes o servicios de uso generalizado en la Administración Pública del Distrito Federal, así como para la centralización de pagos, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de mayo de 2011, disponible en <<http://cg.servicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r444301.pdf>>, página consultada el 14 de mayo de 2014.
- López Ayllón, Sergio (coord.), *Métrica de la transparencia*, México, CIDE/Comaip, 2010, 335 pp., disponible en <<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf>>, página consultada el 23 de enero de 2014.
- López Durán, Rosalío, et al., *Derecho de la información. Cuaderno de trabajo*, México, Editorial E, 2007, 269 pp.
- “Los muertos que le estorban al presidente”, en *Zócalo Saltillo*, Saltillo, 7 de junio de 2012, disponible en <<http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/los-muertos-que-le-estorban-al-presidente>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.
- “Marco legal de la libertad de expresión en México”, en Gómez Gallardo, Perla (coord.), *Acercamientos a la libertad de expresión (Diez visiones multidisciplinarias)*, México, BUAP/Fundalex/Bosque de Letras, 2010.

- Martín Beristain, Carlos, *Manual sobre la perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*, México, Serapaz/Fundar/CDHDF/Hegoa, 2011, 239 pp., disponible en <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/manualperspectiva.pdf>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.
- Martín Quintana, María, y Enrique Eguren Fernández, *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*, México, Protection International, 2011, 242 pp.
- Martínez, Fabiola, "México, el país más peligroso para ejercer el periodismo", en *La Jornada*, México, 8 de junio de 2013, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/06/08/politica/013n1pol>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Martínez, Sanjuana, "Secuestran autoridades de NL a directora de refugio para mujeres", en *La Jornada*, México, 10 de octubre de 2008, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2008/10/10/index.php?section=estados&article=041n1est>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- "Más de 200 agresiones contra periodistas en México, sólo en 2014: ONG", en *La Jornada*, México, agosto de 2015, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/02/mas-de-200-agresiones-contra-periodistas-en-mexico-solo-en-2014-ong-4068.html>>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.
- "México, tercer país más peligroso para periodistas", en *El Universal*, México, 2 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/873976.html>>, página consultada el 22 de noviembre de 2013.
- Mosso, Rubén, "Corte confirma protección al secreto profesional", en *Milenio*, México, 23 de marzo de 2011.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Comentario a la 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*, OACNUDH, 2011, 154 pp.
- "ONU llama a combatir la impunidad en delitos contra periodistas", en *El Financiero*, México, 8 de febrero de 2013, disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/component/content/article/47-politicassociedad/4319-onu-llama-a-combatir-la-impunidad-en-delitos-contra-periodistas.html>>, página consultada el 22 de noviembre de 2013.
- Organización de los Estados Americanos, "Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios", disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&ID=2>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

- Organización Internacional del Trabajo, "Trabajo decente", disponible en <<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.
- Pérez Correa González, Catalina, y Alejandro Madrazo Lajous, *Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal*, México, Info-DF (Ensayo núm. 5), 2008, 55 pp.
- "Posición de Amarc-México ante los ataques de la CIRT contra las radios comunitarias", en *Etcétera*, México, 7 de julio de 2011, disponible en <<http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=8353>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.
- Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves al Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005.
- Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), aprobado por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, 8 de junio de 1977.
- Public Works and Government Services Canada, *2011-2012 Annual Report on Government of Canada Advertising Activities*, Ottawa, PWGSC, 2013, 16 pp., disponible en <<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/pub-adv/rapports-reports/documents/rapport-report-2011-2012-eng.pdf>>, página consultada el 21 de enero de 2014.
- Publicidad oficial, disponible en <<http://www.publicidadoficial.com>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Pulido Jiménez, Miguel, *El acceso a la información es un derecho humano. Propuesta para un estándar de acceso a la información de organismos públicos de derechos humanos*, México, Fundar (serie Ombudsman, núm. 2), 2006, 46 pp.
- Ramírez Salazar, Darío, y Gabriela Morales Martínez, *Las delegaciones y los servicios públicos: una mirada sobre lo que deberíamos saber*, México, Info-DF (Ensayos para la transparencia de la ciudad de México, núm. 12), 2009,

- 74 pp., disponible en <<http://www.infodf.org.mx/biblo/1ensayos/ensayo1.php?ensayo=12>>, página consultada el 20 de enero de 2014.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México 2014*, México Redim, 2014, 187 pp., disponible en <http://issuu.com/infancia cuenta/docs/icm_digital/1?e=6123431/11488202>, página consultada el 24 de noviembre de 2015. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000; última reforma publicada el 14 de marzo de 2014.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5, CIDH/OEA, 7 de marzo de 2011, 104 pp., disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relatoría%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf>, página consultada el 14 de mayo de 2014.
- Reporteros sin Fronteras, "Clasificación Mundial 2013. Clasificación Mundial 2013: tras las primaveras, las esperanzas defraudadas", disponible en <<http://es.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- _____, "México. Amenazas y censura en los estados de Veracruz, Oaxaca, Michoacán y Zacatecas", Madrid, 30 de septiembre de 2013, disponible en <<http://www.rsf-es.org/news/mexico-amenazas-y-censura-en-los-estados-de-veracruz-oaxaca-michoacan-y-zacatecas/>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 1996, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 1995.
- "Revocan la sentencia del presunto asesino de Regina Martínez: debe reanudarse la investigación", en *Reporteros sin Fronteras*, 9 de agosto de 2013, disponible en <<http://es.rsf.org/mexico-revocan-la-sentencia-del-presunto-09-08-2013,45039.html>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Sala Segunda del Tribunal Constitucional Español, STC 199/1999, 8 de noviembre de 1999, FJ, 2.
- Salazar, Grisela, "Mesa de diálogo por la transparencia: 'Medio ambiente y transparencia en el Distrito Federal'", en *México Transparente. Boletín informativo*, año 5, núm. 2, México, junio-diciembre de 2009, pp. 9 y 10.
- Sánchez Ruiz, Enrique E., *Medios de comunicación y democracia*, Bogotá, Norma (Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación, núm. 32), 2005, 133 pp.

- _____, "Mercados globales, nacionales y regionales de programación televisiva. Un acercamiento al caso mexicano", en Villanueva, Ernesto (coord.), *Comunicación, derecho y sociedad. Estudios en honor al Dr. Javier Esteinou Madrid*, México, Media Comunicación, 1997, pp. 45-84.
- Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, Segundo año de implementación del Programa de Derechos Humanos en el Gobierno del Distrito Federal, México, Gobierno del Distrito Federal, 2011, 173 pp., disponible en <<http://www.pdh.df.gob.mx/images/derechosh/2informedelPDHDFgdf.pdf>>, página consultada el 22 de febrero de 2013.
- "Secreto profesional de los periodistas", entrevista de radio realizada en *Noticias MVS*, 5 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.noticiasmvs.com/#!/podcasts/el-defensor-de-la-audiencia/secreto-profesional-de-los-periodistas-418.html>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Sistema de Radio y Televisión Digital del Gobierno del Distrito Federal, "Contrato de prestación de servicios No. SRTDGDF/RCS/005/11. Requisición No. RCS/15/11", disponible en <<http://www.transparencia.df.gob.mx/work/sites/vut/resources/LocalContent/1011/7/CT052011.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Subsecretaría de Gobierno, "Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas", disponible en <http://www.ssg.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=900>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Suprema Corte de Estados Unidos, *Caso New York Times v. Sullivan*, Fallo del 9 de marzo de 1964, disponible en <<http://constitucionweb.blogspot.mx/2011/05/caso-new-york-times-v-sullivan-fallo-de.html>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Tihomir Bla[ki]*, Caso núm. IT-95-14-T, Sentencia del 3 de marzo de 2000.
- _____, Sala de Apelaciones, *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic*, Casos núm. IT-96-23 e IT-96-23/1-A, Sentencia del 12 de junio de 2002.
- Tribunales Colegiados de Circuito, "Relación laboral. Carga de la prueba para la patronal cuando media controversia respecto de su existencia y duración", tesis de jurisprudencia III.T. J/27 en materia laboral, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IX, enero de 1999, p. 754.
- Turati, Marcela, *Fuego cruzado. Las víctimas atrapadas en la guerra del narco*, México, Grijalbo, 2011, 326 pp.
- _____, *et al.*, *Breve panorama laboral y sindical de las y los periodistas en México*, documento presentado en el Taller Regional de la Federación Internacional de Periodistas, 3 de octubre de 2008.

- "Urge diputado debatir proyecto sobre derecho de réplica", en *Noticias Primero*, México, 27 de marzo de 2013, disponible en <<http://noticiasprimero.com/2013/03/27/urge-diputado-debatir-proyecto-sobre-derecho-de-replica/>>, página consultada el 21 de noviembre de 2013.
- Vásquez, Jorge Daniel, "Análisis del discurso adultocéntrico (y estudios culturales sobre jóvenes)", en *Psikeba*, 2012.
- Ventanilla Única de Transparencia del Gobierno del Distrito Federal, "Fracción IX. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal", disponible en <http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/fraccion_ix_programa_general_capital21>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- Villanueva, Ernesto, "La regulación del ejercicio periodístico", en *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie E: Varios, núm. 90), 1998, pp. 135-162, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=137>>, página consultada el 20 de noviembre de 2013.
- _____, "Los *whistleblowers* y el Estado de derecho en México", en Fox, Jonathan, *et al.*, *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar/Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007, pp. 371-374.
- World Internet Project, *Estudio 2013 de hábitos y percepciones de los mexicanos sobre internet y diversas tecnologías asociadas*, México, WIP/Tec de Monterrey, 2013, disponible en <http://es.slideshare.net/fer_gut/wip-2013>, página consultada el 24 de noviembre de 2015.
- Zavaleta, Noé, "Revocan la condena a 'El Silva', sentenciado por el crimen de Regina Martínez", en *Proceso*, México, 8 de agosto de 2013, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=349544>>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, *Desafíos de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*, México, Cidac, 2004.

*Las libertades de expresión y de información
en el Distrito Federal*

se terminó de editar en noviembre de 2015.

Para su composición se utilizaron los tipos
Verdana y Century Schoolbook.

En el marco del Programa de Derechos Humanos
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
Tel. 5229 5600.

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632, col. Lindavista,
del. Gustavo A. Madero, 07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756.

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815, col. Jardines del Sur, del.
Xochimilco, 16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755.

Oriente

Campesinos 398, col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa, 09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754.

Directorio CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius
José Alfonso Bouzas Ortíz
José Antonio Caballero Juárez
José Luis Caballero Ochoa
Denise Dresser Guerra
Lawrence Salomé Flores Ayvar
Mónica González Contró
Nancy Pérez García
Nashieli Ramírez Hernández

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Gabriel Santiago López
Segunda Montserrat Matilde Rizo Rodríguez
Tercera Yolanda Ramírez Hernández
Cuarta Antonio Rueda Cabrera
Quinta Jorge Ruíz del Ángel*

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Armando Jesús Meneses Larios

* Encargado del despacho

DIRECCIONES GENERALES

JURÍDICA

Lutwin López López

QUEJAS Y ORIENTACIÓN

José Antonio Garibay de la Cruz

ADMINISTRACIÓN

Jaime Mendoza Bon

COMUNICACIÓN POR LOS DERECHOS HUMANOS

Guillermo Gómez Gómez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

ASUNTOS LEGISLATIVOS Y EVALUACIÓN

Ignacio Alejandro Baroza Ruíz

CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS

Francisco Javier Conde González

EDUCACIÓN POR LOS DERECHOS HUMANOS

Aída Marín Acuapan

SEGUIMIENTO

María del Rocío Ojeda Luna

VINCULACIÓN ESTRATÉGICA

Christian Ibeth Huerta Dávila

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Erika Alejandra Solís Pérez

COORDINACIONES

TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Rogelio Alvarado Vilchis

VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Clara Isabel González Barba

SERVICIO PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS

Mónica Martínez de la Peña