



Asamblea General

Distr. general
19 de mayo de 2011

Original: español

Consejo de Derechos Humanos

17.º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

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* **

Resumen

El Relator Especial visitó México por invitación del Gobierno en misión oficial conjunta con la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Sra. Catalina Botero, del 9 al 24 de agosto de 2010. Se trata de la primera visita conjunta en misión oficial realizada por los dos Relatores. El Relator Especial reconoce la apertura del Estado mexicano al haberles invitado a visitar el país y destaca su cooperación antes, durante y con posterioridad a la visita. La visita incluyó, además del Distrito Federal, los Estados de Chihuahua, Guerrero, Sinaloa y Estado de México. El Relator Especial sostuvo reuniones con autoridades gubernamentales, legislativas y judiciales tanto a nivel federal como estatal, así como con organizaciones de la sociedad civil, de periodistas y con otros actores relevantes.

El informe analiza el marco jurídico y el contexto histórico y político de la libertad de opinión y expresión y del acceso a la información en México. Relata la actual situación de violencia e impunidad, ejemplificada por el hecho que muy pocos de los 66 casos de asesinato de periodistas ocurridos entre el año 2000 y diciembre de 2010 hayan sido esclarecidos. La ausencia de investigaciones concluidas en la gran mayoría de los casos

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.

** Documento presentado con retraso.

impide determinar con exactitud las causas y los responsables de estos crímenes. Solamente entre el año 2000 y diciembre de 2010, 12 periodistas fueron desaparecidos. El informe hace referencia también a atentados recientes contra los medios de comunicación. En algunas zonas, los periodistas se encuentran sujetos a intimidación y autocensura. El informe señala que la libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos. Las cifras mencionadas han convertido a México en el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.

En respuesta a esta grave situación, el informe hace referencia a la necesidad de crear un mecanismo nacional de protección para periodistas. Sostiene que el nuevo mecanismo de protección debe ser implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; liderado por una autoridad federal; con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; dotado con recursos propios y suficientes; y con la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, funcionamiento y evaluación. El Relator Especial recomienda fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República y a las procuradurías locales.

El informe refiere que existe en México una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias radioléctricas. No existen procedimientos claros, precisos y equitativos para otorgar frecuencias de operación a las radios comunitarias. El Relator Especial recomienda adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población. El Relator Especial expresa su preocupación por el cierre de algunas radios comunitarias derivado de un marco regulatorio que no corresponde con los estándares internacionales.

El informe refiere que el gasto público en publicidad oficial es alto y tiende a incrementarse. Existen casos en que la publicidad oficial ha sido utilizada como mecanismo para presionar y premiar, castigar y privilegiar a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas. Deberían establecerse criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.

El informe se detiene en el análisis del derecho penal y la libertad de expresión y las acciones civiles relacionadas con su ejercicio. El Estado Federal despenalizó los delitos de calumnia, difamación e injurias en 2007 y 18 entidades federativas han despenalizado estas conductas. Sin embargo, la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917, que prevé penas privativas de la libertad, sigue vigente. La Procuraduría General de la República ha iniciado procesos penales contra periodistas que trabajan en radios comunitarias que no contaban con los permisos correspondientes. El Relator Especial considera que los periodistas interesados en asuntos públicos, particularmente aquellos que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas, no deben ser sujetos de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento como represalia por su trabajo. Deben establecerse estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad civil ulterior e incluyendo el estándar de la *real malicia*, así como la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones ulteriores.

Anexo

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión sobre su misión a México

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	4
II. Marco institucional y legal	4–7	4
III. Violencia, impunidad y autocensura	8–36	5
A. El desafiante contexto de la violencia y la inseguridad	8–15	5
B. La impunidad	16–22	7
C. El fenómeno de la autocensura	23–27	8
D. Agresiones cometidas por miembros de la fuerza pública.....	28–31	9
E. Mecanismo nacional de protección para periodistas.....	32–36	10
IV. Libertad, pluralismo y diversidad en el debate democrático	37–48	11
A. Asignación de frecuencias radioeléctricas	38–41	11
B. La radiodifusión comunitaria.....	42–45	12
C. Publicidad oficial	46–48	13
V. Acciones legales relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión.....	49–59	14
A. Derecho penal y libertad de expresión.....	49–55	14
B. Acciones civiles.....	56–59	15
VI. Acceso a la información.....	60–69	16
VII. Conclusiones	70–87	18
VIII. Recomendaciones.....	88–96	20
A. Violencia, impunidad y autocensura.....	90	20
B. Libertad, diversidad y pluralismo en el debate democrático.....	91	21
C. Acciones legales relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión	92	21
D. Acceso a la información	93	21
E. Recomendaciones finales.....	94–96	22

I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Relator Especial visitó el país del 9 al 24 de agosto de 2010, en misión oficial conjunta con la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Catalina Botero Marino, con el fin de observar la situación de la libertad de opinión y expresión en el país.

2. El Relator Especial agradece la invitación del Estado mexicano y destaca su cooperación y apertura al haberle facilitado todas las condiciones necesarias para la realización de la visita, la primera que se realizó de manera conjunta a un país de la región. Extiende el Relator Especial su agradecimiento a todas las autoridades gubernamentales, federales y estatales; a las organizaciones de la sociedad civil y a los periodistas con las que se reunió a lo largo de su visita. Particular mención merece la gran labor de las funcionarias y funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que apoyaron la visita.

3. La visita incluyó el Distrito Federal y los Estados de Chihuahua, Guerrero, Sinaloa y Estado de México. Los Relatores Especiales se reunieron con funcionarios de más de 40 instituciones públicas federales y estatales pertenecientes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como con representantes de órganos autónomos. Sostuvieron reuniones con más de un centenar de periodistas; familiares de periodistas asesinados; representantes de medios de comunicación; editores; reporteros; representantes de organizaciones de la sociedad civil; e integrantes de la comunidad internacional radicada en México.

II. Marco institucional y legal

4. El derecho a la libertad de expresión está consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en fundamentales instrumentos internacionales en los que México es Parte: el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 13 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

5. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha precisado que las restricciones al ejercicio del derecho a libertad de expresión deben ser fijadas por ley, responder a fines específicos y ser necesarias¹.

6. También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que puede, en consecuencia, ser objeto de restricciones. Las restricciones a la libertad de expresión deben ser proporcionales al interés que la justifica y ajustarse estrechamente a ese objetivo². La Corte Interamericana ha precisado también las dimensiones del derecho a la libertad de expresión: Una dimensión individual (el derecho a manifestar la propia opinión y a recibir informaciones) y

¹ Comité de Derechos Humanos, Observación general n.º 10 sobre la libertad de opinión (art. 19 del Pacto), párrs. 3 y 4.

² Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C, N.º 107, Corte IDH. Párr. 121.

una dimensión social (el derecho colectivo a recibir y buscar información)³. La libertad de expresión puede también ser una herramienta para la exigibilidad de otros derechos.

7. En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha precisado en su desarrollo jurisprudencial las dimensiones del contenido del derecho a libertad de expresión y sus límites, así como la prohibición de la censura previa. Los límites a la libertad de expresión deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades. Ha destacado también su valor instrumental, al subrayar que se trata de un derecho indispensable para la formación de la opinión pública⁴. El pleno y seguro ejercicio de la libertad de expresión forma parte del interés público y origina una conexión entre derecho individual y sistema político.

III. Violencia, impunidad y autocensura

A. El desafiante contexto de la violencia y la inseguridad

8. El Estado Mexicano enfrenta una situación crítica de violencia e inseguridad. El pleno goce de la libertad de expresión y opinión se ha visto fuertemente comprometido en este contexto. Dentro de los graves y diversos obstáculos que enfrenta México, destacan los asesinatos contra periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, así como la impunidad generalizada en estos casos. Las diversas fuentes consultadas por el Relator Especial confirman que en México la violencia contra periodistas tiende a intensificarse.

9. El Estado no solamente está obligado a garantizar que sus agentes no cometan actos de violencia contra periodistas, sino también a prevenir razonablemente las agresiones provenientes de particulares. Tiene además la obligación de investigar, procesar, juzgar y, en su caso, sancionar a los autores de dicha violencia. El hecho de que el Relator Especial se pronuncie sobre un acto de violencia no implica necesariamente que ese acto resulte directamente atribuible al Estado. No obstante, estos hechos sí ponen de manifiesto la obligación del Estado de prevenir, proteger y, en su caso, sancionar este tipo de hechos.

10. Llama la atención del Relator Especial que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sea la única institución estatal que cuente con un registro público y documentado de crímenes contra periodistas. Existe también un Subprograma de Sistematización de Información en la Fiscalía Especial para los Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, que ha emprendido diversas acciones. Según la CNDH, entre el año 2000 y diciembre de 2010, 66 periodistas fueron asesinados y, entre 2005 y 2010, 12 han sido desaparecidos. A estas cifras deben añadirse los 18 ataques en contra de instalaciones de medios de comunicación registrados en los últimos cinco años⁵.

11. Si bien las cifras compiladas por la CNDH son una herramienta útil para entender la gravedad y el deterioro de la situación confrontada por los periodistas, no existe una institución que tenga la función de recolectar y mantener actualizados y documentados los datos sobre la violencia contra los profesionales de la prensa ni sobre los procesos administrativos y penales realizados en relación a estos casos.

³ Ver Caso Ricardo Panese v. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C. N.º 111.

⁴ Ver, por ejemplo, la Acción de Inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006.

⁵ CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/001/11, 2 de enero de 2011.

12. A través de sus diversos encuentros con periodistas, el Relator Especial pudo observar que las amenazas y actos de hostigamiento son una característica regular del ejercicio del periodismo, principalmente del periodismo local que cubre temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico, y seguridad pública, entre otros. La gran mayoría de las agresiones contra periodistas locales o regionales no se denuncian, por falta de confianza en la gestión de las respectivas autoridades y por falta de credibilidad en los resultados.

13. Las cifras reportadas así como la información adicional recibida permiten afirmar que desde el año 2000 México es el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.

14. Entre los muchos asesinatos que permanecen impunes, el Relator Especial recibió información sobre los casos de:

- Héctor Félix Miranda, en abril de 1988;
- Víctor Manuel Oropeza, en julio de 1991;
- Rafael Villafuerte Aguilar, director del periódico *La Razón*, en diciembre de 2003 (Averiguación Previa MIN/SC/02/302/2003; Causa Penal 005/2009-II);
- Gregorio Rodríguez Hernández, reportero de *El Debate*, en noviembre de 2004;
- Bradley Will, reportero *free lance*, en octubre de 2006;
- Amado Ramírez, corresponsal de Televisa, en abril de 2007 (sentencia definitiva condenatoria emitida por el Juez Cuarto de Primera Instancia en Materia Penal de Tabares);
- Teresa Bautista Merino y Felicitas Martínez Sánchez, radiolocutoras comunitarias, en abril de 2008;
- Selene Hernández, periodista del Estado de México, apareció ahorcada en un hotel en 2008. Sobre este caso no se ha realizado investigación alguna;
- Armando Rodríguez Carreón, reportero de *El Diario de Juárez*, en noviembre de 2008. La investigación fue atraída por la Procuraduría General de la República. Las autoridades judiciales han negado el expediente a su viuda en tres ocasiones;
- Eliseo Barrón Hernández, reportero y fotógrafo del diario *La Opinión de Torreón*, del Grupo Multimedios, en mayo de 2009;
- Valentín Valdés Espinosa, reportero de *Zócalo de Saltillo*, el 8 de enero de 2010 en Coahuila;
- José Luis Romero, periodista del noticiero radial *Línea Directa*, cuyo cuerpo apareció el 16 de enero de 2010 en Tamaulipas;
- Jorge Ochoa Martínez, asesinado el 29 de enero de 2010 en Guerrero (Causa Penal número 47-1/10);
- Jorge Rábago Valdez, asesinado el 2 de marzo de 2010 en Tamaulipas;
- Elvira Hernández Galeana y Juan Francisco Rodríguez Ríos, asesinados el 28 de junio de 2010 en Guerrero (Causa Penal número 182/II/2010);
- Hugo Alfredo Olivera, asesinado el 6 de julio de 2010 en Michoacán;
- Guillermo Alcaraz Trejo, acribillado el 10 de julio de 2010 en Chihuahua;
- Marco Aurelio Martínez Tijerina, que apareció muerto el 10 de julio de 2010 en Montemorelos, Nuevo León.

15. A ello debe agregarse la desaparición de María Esther Aguilar Cansimbe, reportera de *Cambio de Michoacán*, en noviembre de 2009.

B. La impunidad

16. Existe un clima de impunidad generalizada respecto a los casos de violencia contra las y los periodistas, aun respecto a los hechos más graves como asesinatos, desapariciones y secuestros. Durante su visita, el Relator Especial no recibió información concreta y suficiente sobre condenas penales y administrativas en estos casos. La impunidad prevalece y propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares⁶.

17. La impunidad promueve un clima de incertidumbre y desconfianza y constituye uno de los mayores obstáculos para el ejercicio de la libertad de expresión en México. La violencia se ha extendido a grado tal que durante el primer semestre de 2010, medios de comunicación nacionales sufrieron intimidaciones y presiones por parte del crimen organizado para publicar o no publicar cierta información; algo que con anterioridad afectaba principalmente a los medios estatales y locales.

18. La reacción del Estado Federal a esta situación de violencia e impunidad fue la creación, dentro de la estructura de la Procuraduría General de la República (PGR), de una fiscalía especial: la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Desde el 15 de febrero de 2010, la FEADLE ha iniciado 143 investigaciones. Sin embargo, desde su creación en 2006, la Fiscalía Especial no ha logrado la sanción penal de un solo responsable, y únicamente ha consignado cuatro casos⁷. Su tendencia a declinar la competencia sobre casos referidos a su jurisdicción revela además una falta de voluntad política que sólo ha sido corregida en los últimos meses con la designación de un nuevo fiscal.

19. Los escasos resultados logrados por la FEADLE son atribuibles, en parte, a la falta de voluntad de los fiscales anteriores de atraer los casos e implementar un programa adecuado de trabajo, pero también a la falta de autonomía y de recursos, y a la deficiente definición de su competencia. La FEADLE sostiene que no prejuzga *a priori* la cuestión de la competencia. El plan de trabajo que la Fiscalía Especial implementa actualmente revela, por primera vez, una seriedad consistente con la gravedad y urgencia de la situación que enfrenta. El Relator Especial espera que este plan de trabajo se traduzca pronto en resultados concretos y seguiría atento a su ejecución y desarrollo.

20. Pero no basta con fortalecer la FEADLE, dotándola de mayor autonomía y presupuesto propio y permitiendo el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión. Debe también fortalecerse el Poder Judicial, brindándole los instrumentos necesarios para juzgar adecuadamente los crímenes cometidos con el propósito de impedir u obstaculizar el ejercicio de la libertad de expresión. Es de particular importancia impulsar las reformas necesarias para permitir que los jueces federales puedan conocer de este tipo de crímenes.

⁶ Ver Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez v. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C N.º 70, párr. 211.

⁷ Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, Informe 2009; Entrevista con Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, 12 de agosto de 2010.

21. Las entidades federativas deben también hacer un esfuerzo por dotar a sus órganos de procuración de justicia y a sus juezas y jueces de mayores y mejores garantías de funcionamiento, incluyendo mayor autonomía, recursos y fortalecimiento técnico. El Relator Especial fue informado de la adopción de un protocolo especial de investigación para atender crímenes contra periodistas en el Distrito Federal. El Distrito Federal cuenta además con una agencia especializada para la atención de delitos cometidos en agravio de las y los periodistas en el ejercicio de esta actividad y con un proyecto de casas refugio para periodistas. La FEADLE cuenta con una guía de diligencias básicas para la investigación de homicidios cometidos contra la libertad de expresión. Todas las procuradurías deberían adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes cometidos contra periodistas. En dichos protocolos, la hipótesis de que el crimen fue cometido con motivo de su actividad profesional debe ser necesariamente agotada de forma exhaustiva.

22. La lucha contra la impunidad requiere que el Estado siga fortaleciendo los mecanismos de control complementarios. De las 23 recomendaciones en materia de libertad de expresión emitidas por la CNDH desde 2005, solamente seis fueron cumplidas totalmente por las autoridades responsables. El Relator Especial considera que debe fortalecerse la capacidad de acción de los organismos públicos de derechos humanos. En tal sentido, la aprobación de la reforma constitucional en derechos humanos resulta esencialmente importante. Debe también dotarse a las procuradurías de mayor transparencia, autonomía y capacidad técnica. Para ello el Estado debe profundizar las reformas al sistema de justicia penal. La Comisión Especial para dar Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación, de la Cámara de Diputados, ha realizado diversas actividades y debería convertirse en una Comisión de carácter ordinario. Puede también considerarse la conveniencia de crear una comisión equivalente en el Senado de la República y en los órganos legislativos de aquellas entidades federativas donde la violencia en contra de periodistas es más severa.

C. El fenómeno de la autocensura

23. Según la información recibida por el Relator Especial, en algunas zonas del país las y los periodistas se encuentran sometidos a una atmósfera de intimidación que provoca autocensura. Resulta extremadamente difícil que en dichas zonas se hagan investigaciones y publicaciones sobre temas relativos al crimen organizado, la corrupción, la inseguridad pública y asuntos similares, por la vulnerabilidad y el alto riesgo en que se colocarían las y los periodistas. La consecuencia es que la sociedad mexicana en su conjunto está perdiendo conocimiento de lo que está sucediendo en dichos lugares y las autoridades y las organizaciones sociales se ven privadas de información de alta relevancia pública y que además resulta esencial para contrarrestar algunos de los fenómenos delictivos que enfrenta la sociedad mexicana.

24. El Relator Especial fue informado que la FEADLE ha ordenado a las autoridades policiales 48 medidas cautelares a favor de periodistas, sus familias y medios de comunicación. Sin embargo, la indefensión de los periodistas y la falta de apoyo de las autoridades han motivado que la autocensura se convierta en una medida de autoprotección utilizada. Cada vez es más frecuente que no se dé a conocer información por temor a posibles represalias, ni se profundicen investigaciones sobre posibles actos de corrupción. El miedo a buscar y a difundir la información se está propagando por la falta de protección y de garantías efectivas. En algunos Estados con una fuerte presencia del crimen organizado como Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, la autocensura ha alcanzado niveles dramáticos; la prensa local se ha visto obligada a silenciarse y a no registrar hechos de extrema violencia que ocurren en su localidad. En el mejor de los casos, dichos hechos serán reportados por la prensa nacional.

25. En algunos casos particularmente extremos, la información recibida indica que grupos de narcotráfico han intentado influenciar activamente los contenidos de los medios de comunicación. Estas graves tendencias que afectan a medios locales en sitios con gran presencia del crimen organizado, comienzan ahora a impactar a medios de nivel nacional.

26. La mayor parte de las agresiones extremas en contra de periodistas se concentran en entidades federativas que padecen fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, *inter alia*, a los Estados de Chihuahua, Guerrero y Sinaloa, visitados por el Relator Especial. En estos Estados el crimen organizado representa la mayor amenaza a la vida y a la integridad física de las y los periodistas, particularmente de aquellos que cubren noticias locales sobre corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico, seguridad pública y asuntos conexos. Sin embargo, la ausencia de investigaciones concluidas por parte de las autoridades en la gran mayoría de los casos impide determinar con exactitud las causas y los responsables de estos crímenes.

27. El Relator Especial fue informado que en algunas regiones, la violencia e intimidación contra periodistas es ejercida por grupos armados presuntamente afines a facciones políticas. En abril de 2010, un grupo de periodistas fue atacado cuando viajaban a San Juan Copala (Estado de Oaxaca), en una caravana humanitaria, con la intención de realizar un reportaje sobre el asesinato de Teresa Bautista Merino y Felicitas Martínez Sánchez, periodistas de una radio comunitaria, ocurrido en 2008. En el ataque murieron dos activistas. Dos periodistas, uno de ellos herido de bala, permanecieron dos días atrapados en la zona hasta ser rescatados. Presuntamente, el ataque fue cometido por un grupo armado irregular que opera en Oaxaca.

D. Agresiones cometidas por miembros de la fuerza pública

28. El Relator Especial reconoce ampliamente los esfuerzos del Estado mexicano por combatir la criminalidad y garantizar la seguridad de sus habitantes. Sin embargo, esta Relatoría lamenta la información recibida sobre hostigamientos y agresiones cometidas contra periodistas que cubren temas de seguridad pública, atribuidas a miembros de las fuerzas del orden, tanto de las fuerzas armadas como de las policías. Los periodistas, en el ejercicio legítimo de su profesión, tienen el derecho y el deber de cubrir temas de seguridad pública sin obstáculos o presiones indebidas.

29. De acuerdo con cifras de la CNDH, las cinco autoridades presuntamente responsables más denunciadas por agravios en contra de periodistas están relacionadas con tareas de seguridad y el mantenimiento del orden: Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Procuraduría General de Justicia de Oaxaca y Procuraduría General de Justicia de Veracruz. Más preocupante resulta que tres de las autoridades señaladas se encarguen precisamente de la noble labor de investigar y perseguir los delitos⁸.

30. En ningún supuesto, las denuncias de violaciones a los derechos humanos de las y los periodistas deben ser procesadas por la jurisdicción penal militar, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹. Al mismo tiempo, tanto las fuerzas armadas como

⁸ CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/001/11, 2 de enero de 2011.

⁹ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de México (CCPR/C/MEX/CO/5), párr. 18. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco v. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 23 de noviembre de 2009; Caso Fernández Ortega y Otros v. México, Sentencia de 30 de agosto de 2010; Caso Rosendo Cantú y Otra v. México,

los cuerpos policiales deben colaborar ampliamente con las investigaciones de los organismos públicos de derechos humanos y de los órganos de control interno a efecto de que se deslinden las responsabilidades de las y los funcionarios que deshonran a las instituciones que han sido concebidas para garantizar la seguridad de las personas.

31. El Relator Especial fue informado que se realizan esfuerzos para adecuar el artículo 57 del Código de Justicia Militar a los estándares internacionales. El Relator Especial reconoce los esfuerzos de capacitación impulsados para policías y militares con el objetivo de prevenir abusos. Sin embargo, la ausencia de criterios claros y transparentes por parte del Ejército y de las fuerzas de seguridad para relacionarse con las y los periodistas en el contexto de los operativos que llevan a cabo mina la confianza y propicia la comisión de abusos. La prensa debe ser vista y considerada como un aliado del Estado y de la sociedad en el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho.

E. Mecanismo nacional de protección para periodistas

32. Diversas organizaciones civiles dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos y organizaciones de periodistas, han planteado la necesidad de que el Estado implemente acciones integrales para garantizar la labor de las y los periodistas y de las defensoras y defensores de derechos humanos. Ante la ausencia de un protocolo o mecanismo claro para la implementación de medidas cautelares o provisionales de protección para periodistas, varias entidades del Estado, en conjunto con periodistas, comunicadores sociales, organizaciones de la sociedad civil, y organismos internacionales y nacionales de derechos humanos, han emprendido un proceso que busca crear un mecanismo nacional de protección para periodistas y defensoras/es de derechos humanos.

33. Con posterioridad a la visita, se han registrado avances tendientes a garantizar la seguridad de las y los periodistas. A nivel de las entidades federativas, el Estado de Chihuahua adoptó el Acuerdo de Implementación del Sistema Integral de Seguridad para Protección de Periodistas¹⁰. A nivel federal, en octubre de 2010, la CNDH aprobó un par de guías para implementar medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores, así como de defensores de derechos humanos. En noviembre del 2010, las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Seguridad Pública y la CNDH suscribieron un convenio de colaboración para la implementación de acciones de prevención y protección a periodistas. Por último, a finales del año 2010, la Cámara de Diputados aprobó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, una partida para la protección de periodistas¹¹. Los avances registrados deben ser profundizados ya que resultan, sin embargo, insuficientes ante la magnitud de la violencia y la inseguridad que enfrentan las y los periodistas en México.

34. Además de la FEADLE, existe en la Cámara de Diputados una Comisión Especial para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación. Cabe también mencionar el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos de la CNDH, así como sus equivalentes en el Distrito Federal y en los estados de Guerrero, Tabasco y Veracruz.

Sentencia de 31 de agosto de 2010; y Caso Cabrera García y Montiel Flores v. México, Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

¹⁰ Periódico Oficial del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Chihuahua, 8 de septiembre de 2010.

¹¹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre del 2010.

35. El Relator Especial considera esencial la creación inmediata de un mecanismo nacional de protección para periodistas diseñado e implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; liderado por una autoridad federal con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; que cuente con recursos propios y suficientes; y que garantice la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, integración, funcionamiento y evaluación.

36. Una elemental pero a la vez eficaz medida de protección consiste en que las más altas autoridades del Estado reconozcan de manera constante, clara, pública y firme, la legitimidad y el valor de la labor periodística, aun cuando la información difundida pueda resultar crítica, inconveniente o inoportuna para los intereses gubernamentales. De igual forma, es preciso que dichas autoridades condenen de la manera más enérgica las agresiones cometidas contra periodistas y alienten a las autoridades competentes a actuar con la debida diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos y en la sanción de los responsables.

IV. Libertad, pluralismo y diversidad en el debate democrático

37. El Relator Especial, consciente de que uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista amplia pluralidad en la información, analizó la situación que guarda el pluralismo y la diversidad en la radiodifusión¹². Se examina a continuación la regulación del espacio radioeléctrico, la situación de las radios comunitarias y la regulación y asignación de la publicidad oficial.

A. Asignación de frecuencias radioeléctricas

38. Con relación a la regulación del espacio radioeléctrico y la aplicación de las disposiciones legales sobre radiodifusión, el Relator Especial fue informado que en junio de 2007, la SCJN declaró inconstitucionales varias disposiciones de las Leyes Federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión¹³. Esta sentencia invalidó varios aspectos de los procedimientos para adquirir concesiones y permisos de radiodifusión y de telecomunicaciones que, de acuerdo con la Corte, atentaban contra la libertad de expresión, la seguridad jurídica y la prohibición de los monopolios¹⁴.

39. El Relator Especial observa que, transcurridos cuatro años, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal no han creado el marco normativo apropiado para cubrir los vacíos generados y señalados por la sentencia de la SCJN. Esto ha creado una situación de inseguridad jurídica en el país con respecto a la regulación de la radiodifusión.

40. Sigue existiendo en México una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias radioeléctricas. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH señala que “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la

¹² Ver CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 30 de diciembre de 2009, párrs. 225, 231.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, Sentencia de 7 de junio de 2007.

¹⁴ *loc cit.*

información de los ciudadanos”. El Relator Especial insta al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal a adoptar una legislación conforme con la SCJN y los organismos internacionales para desconcentrar dicho sector, y que contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población.

41. El Estado debe también asegurar la existencia de medios públicos verdaderamente independientes del Gobierno, con el objetivo de fomentar la diversidad y garantizar a la sociedad, entre otros, ciertos servicios educativos y culturales.

B. La radiodifusión comunitaria

42. Los medios de comunicación social, como las radios y canales comunitarias, cumplen un papel fundamental en la democracia y en la preservación y desarrollo de la cultura de los pueblos. El artículo 2 de la Constitución Mexicana y el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, consagran el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación. Sin embargo, estas comunidades se han visto con frecuencia frustradas en sus intentos de establecer emisoras que contribuyan, entre otros, a reflejar su diversidad étnico-cultural, así como a difundir, preservar y fomentar sus culturas e historia.

43. En la sentencia de la SCJN antes referida, se declaró inconstitucional algunas porciones normativas del artículo 20 de la ley Federal de Radio y Televisión sobre el procedimiento para otorgar permisos a medios sin fines de lucro, en razón de la discrecionalidad otorgada a las autoridades públicas en ese procedimiento¹⁵. Desde entonces, según la información recibida, no se han adoptado procedimientos claros, precisos y equitativos para que las radios comunitarias puedan solicitar y obtener frecuencias para operar. Los Estados deben contar con un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias. Un marco legal que no exija requisitos tecnológicos severos; que admita la posibilidad de utilizar publicidad como medio para financiarse, y no imponga límites discriminatorios en su financiamiento y alcance¹⁶.

44. Las emisoras comunitarias no tienen por qué ser pocas, pobres y de limitada frecuencia. Que no tengan fin de lucro no significa que no deban generar recursos para su sostenibilidad y modernización. Pero, principalmente, deben tener todas las facilidades necesarias para poder operar en la legalidad. La falta de procedimientos claros y sencillos para obtener frecuencias conduce a que los solicitantes de las mismas no tengan certeza sobre el trámite, los requisitos y los tiempos en los cuales su solicitud será resuelta. El Gobierno Federal ha procedido al cierre de algunas radios comunitarias de conformidad con un marco regulatorio que no corresponde con los estándares internacionales. El Relator Especial expresa su preocupación por la criminalización de las radios comunitarias no autorizadas. El uso de una frecuencia no autorizada no debiera constituir delito, sino una falta administrativa. El comunicador José Maza de la Radio Comunitaria Radio Diversidad de la comunidad campesina Paso de Macho en Veracruz, cuenta con orden de captura emitida en un proceso penal en su contra por la utilización de una frecuencia de radio sin el

¹⁵ *loc cit.*

¹⁶ Ver CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 30 de diciembre de 2009, párrs. 234-235.

permiso correspondiente. Como un avance positivo, en enero de 2010 la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) otorgó seis permisos a radios comunitarias ¹⁷.

45. Debe aprobarse una legislación conforme a la sentencia emitida por la SCJN y con los estándares internacionales, otorgándose un marco jurídico claro para la emisión de autorizaciones para operar y para el funcionamiento de las emisoras comunitarias.

C. Publicidad oficial

46. Los Estados tienen la obligación de adoptar leyes que prohíban la asignación discriminatoria de la publicidad oficial ¹⁸. El gasto público en publicidad oficial es alto y tiende a aumentar. El gasto ejercido durante 2009 por el Gobierno Federal fue un 49% mayor de lo que se gastó en 2008. El artículo 134 de la Constitución no está reglamentado (salvo en lo relativo a los tiempos electorales). No se han establecido por ley los criterios que deben utilizarse al momento de asignar la publicidad oficial. Aunque la Secretaría de Gobernación emite anualmente lineamientos públicos dirigidos a regular los procesos de comunicación social para ese año, estos lineamientos no definen procedimientos y criterios objetivos, claros, abiertos, transparentes y no discriminatorios para la contratación de la publicidad oficial ¹⁹. Los lineamientos solamente vinculan al Poder Ejecutivo Federal, dejando fuera a los otros poderes y órganos autónomos, así como a las entidades federativas, donde la asignación de publicidad oficial resulta frecuentemente aún más arbitraria y menos transparente. La falta de reglas claras da lugar a una discrecionalidad excesiva y puede conducir a la arbitrariedad.

47. En el Estado de Veracruz, el gasto en comunicación social y publicidad gubernamental se considera como información reservada ²⁰. El manejo de la publicidad oficial puede tener un efecto disuasivo, comparable en términos prácticos al de la censura. Existen casos en los cuales la publicidad oficial habría sido utilizada como mecanismo para presionar y castigar o premiar y privilegiar a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas. La CNDH acreditó, por ejemplo, que después de que la revista *Contralínea* publicara una serie de reportajes críticos sobre Petróleos Mexicanos (PEMEX), esta entidad pública dejó de contratar publicidad oficial alguna en dicha revista ²¹. Igualmente, la CNDH acreditó que el gobierno del Estado de Guanajuato suprimió y redujo la publicidad oficial que otorgaba a los diarios *A.M.* y *Al Día*, como un medio indirecto de limitar su libertad de expresión ²². La revista *Proceso* habría interpuesto una queja ante la CNDH dado que el gobierno federal habría dejado de contratar con ella publicidad oficial a pesar que dicha revista tendría una amplia y reconocida circulación.

48. Ante la existencia de un marco jurídico que permitiría asignar de manera discrecional la publicidad oficial, el Relator Especial considera urgente la aprobación de reglas claras, objetivas, transparentes y no discriminatorias para la contratación de dicho servicio, tanto a nivel federal como estatal. En este contexto, fue informado que el 30 de diciembre de 2010 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que

¹⁷ Ver COFETEL, Comunicado de prensa 05/2010, 27 de enero de 2010.

¹⁸ Ver CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 30 de diciembre de 2009, párr. 223).

¹⁹ Ver CNDH, Recomendación 57/2009, pág. 26.

²⁰ Estado de Veracruz, Dirección General de Comunicación Social, Oficio N.º DGCS/UAIP/037/2010, 28 de junio de 2010.

²¹ Ver CNDH, Recomendación 57/2009, págs. 21 a 25.

²² Ver CNDH, Recomendación 60/2009.

se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011.

V. Acciones legales relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión

A. Derecho penal y libertad de expresión

49. La libertad de expresión es uno de los valores fundamentales de la democracia y es inherente al respeto de los demás derechos humanos. Se encuentra tutelada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6 y 7 y en los instrumentos internacionales en los cuales México es Parte (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 13, entre otros). El Estado mexicano ha avanzado significativamente en la transformación de su derecho penal a efecto de no criminalizar la libertad de expresión. Desde abril de 2007, el Gobierno federal despenalizó los delitos de calumnia, difamación e injurias. La reciente aprobación de reformas penales en los Estados de Veracruz y Puebla, lleva a un total de 18 entidades federativas que han despenalizado estos delitos. La sentencia de la SCJN al amparo directo en revisión 2044/2008 de junio de 2009, declaró incompatibles con la Constitución, para el caso concreto, los artículos 1 y 30, Fr. II, de la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato que criminalizan los ataques a la vida privada²³.

50. Sin embargo, la prevalencia en 14 Estados de los así llamados delitos de prensa y delitos contra el honor y la subsistencia a nivel federal de la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917, misma que, no obstante su carácter preconstitucional, sigue vigente y prevé penas privativas de la libertad, implican un obstáculo inadmisibles para el ejercicio pleno de la libertad de expresión en México.

51. En algunos casos, las leyes referidas han permitido el inicio de procesos penales contra periodistas por expresarse sobre asuntos de interés público. Tal fue el caso de la periodista Lydia Cacho, acusada penalmente por difamación y calumnia por haber publicado un texto sobre pornografía infantil en el que denunciaba, entre otros aspectos, a un empresario textil y a importantes políticos²⁴. Aunque el caso fue resuelto en 2007 en favor de Lydia Cacho, la admisión de la denuncia derivó inicialmente en la detención de la periodista en circunstancias irregulares²⁵.

52. El Relator Especial también ha recibido información sobre procesos penales iniciados por la PGR contra periodistas que trabajan en radios comunitarias que no contaban con los permisos correspondientes. Tal fue el caso de Rosa Cruz, indígena purépecha del Estado de Michoacán, quien pertenecía a la radio comunitaria Uékakua de Ocumicho. Dicha emisora contaba con tres watts de potencia y es la única que en dicha comunidad transmitía en lengua purépecha. Un gran número de agentes de la Agencia

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo de Revisión 2044/2008, sentencia de 17 de junio de 2009.

²⁴ *La Jornada*, "Pierde Kamel Nacif demanda contra Lydia Cacho", 3 de enero de 2007, disponible en: www.jornada.unam.mx/2007/01/03/index.php?section=politica&article=005n2pol.

²⁵ CNDH, Recomendación 16 /2009.

Federal de Investigaciones irrumpió en las instalaciones de dicha radio el 29 de enero de 2009. Posteriormente la PGR inició un proceso penal en contra de la Sra. Cruz.

53. Tres colaboradores de la emisora comunitaria *Radio Diversidad* en el municipio de Paso del Macho, Estado de Veracruz, se encuentran bajo órdenes de detención. Dicha emisora fue cerrada por la PGR en marzo de 2009. El 26 de marzo de 2010, una jueza del distrito dictó auto de formal prisión contra uno de los colaboradores, por la presunta comisión del delito de uso, aprovechamiento y explotación de un bien propiedad de la nación sin el permiso o concesión del Estado.

54. En el Estado de Guerrero, se estarían utilizando otros tipos penales para limitar el ejercicio de la libertad de expresión, especialmente tratándose de expresiones formuladas en el marco de actos de protesta social. El 29 de diciembre de 2009, el director del diario *El Sur* fue arrestado por seis agentes de la policía Ministerial de Guerrero a causa de un artículo publicado el 3 de septiembre relacionado con la muerte del presidente del Congreso del estado. El Relator Especial se entrevistó en la cárcel de Ayutla de los Libres de dicha entidad federativa con el Sr. Raúl Hernández, defensor de derechos humanos y líder indígena de la organización del pueblo indígena me' phaa. Esta persona llevaba cerca de dos años en prisión preventiva, a pesar de que, según funcionarios de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, no existían pruebas suficientes para imputar al líder indígena del delito que por el que se le mantuvo preso y del cual sería finalmente liberado semanas después la visita.

55. La protesta social es importante para la consolidación de la vida democrática. Dicha forma de participación en la vida pública, en tanto ejercicio de la libertad de expresión, reviste un interés social imperativo. Por ello, el Estado está sujeto a un marco aún más estricto para justificar una limitación a este derecho²⁶. En este sentido, el Relator Especial saluda la decisión reciente de la Primera Sala de la SCJN de liberar a 12 personas detenidas con relación a las manifestaciones que tuvieron lugar en Atenco (Estado de México) en el año 2006. El Relator Especial concuerda plenamente con la SCJN, en el sentido de que las autoridades no deben actuar basadas en un prejuicio acerca de la forma en que se comporta una persona que exige, vía la protesta social, que sus intereses sean tomados en consideración, y que no deben existir estigmas que asocian la protesta con lo violento y lo subversivo²⁷.

B. Acciones civiles

56. El Relator Especial recibió también información sobre acciones legales de carácter civil contra periodistas y medios de comunicación. En algunos casos, las acciones civiles interpuestas habrían sido promovidas con el propósito de hostigar a periodistas y medios críticos. Por ejemplo, la CNDH certificó el “acoso” que sufrieron periodistas de las revistas *Contralínea* y *Fortuna*, *Negocios* y *Finanzas* por parte de particulares y empresas ligadas a un mismo grupo empresarial quienes promovieron en su contra al menos cinco demandas civiles en tres entidades federativas distintas²⁸. *Contralínea* publicó reportajes que documentaban presuntos actos de corrupción y conflictos de intereses en el otorgamiento de contratos de la empresa PEMEX. El director de *Contralínea* fue detenido en circunstancias

²⁶ CIDH; Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, capítulo IV, párr. 34..

²⁷ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo directo 4/2010, 30 de junio de 2010.

²⁸ CNDH, recomendación 57/2009, págs. 12 a 14.

cuestionadas por la CNDH²⁹. Personal de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y varios civiles que afirmaron ser representantes de los demandantes, se introdujeron intempestivamente en las instalaciones de la revista. Estos hechos revelarían un intento de utilizar el sistema de procuración de justicia para hostigar y silenciar a periodistas.

57. En Guerrero, una acción civil fue iniciada en el año 2007 contra el director y periodistas del periódico *El Sur*, por el hermano del entonces Gobernador del Estado por 10 millones de pesos a raíz de la publicación de información de interés público sobre la asignación de contratos de la Secretaría de Educación del Estado.

58. El Relator Especial se permite recordar, como lo ha indicado la Corte Interamericana, que las opiniones no pueden considerarse ni verdaderas ni falsas; por ello la opinión no puede ser objeto de sanción³⁰. Deben existir estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad ulterior de quienes difunden información sobre asuntos de interés general o de crítica política, incluyendo el estándar de la *real malicia*, y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones³¹.

59. Los periodistas que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no deben ser sujetos de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento como represalia por su trabajo³².

VI. Acceso a la información

60. El Relator Especial expresa su satisfacción por los notables avances logrados por el Estado en los últimos años con relación al derecho de acceso a la información, los cuales han convertido al país en una referencia en la materia. Este derecho se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental creó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), organismo que ha desempeñado un papel fundamental en la protección del derecho de acceso a la información de las personas así como en el desarrollo de una cultura de transparencia de las instituciones de la administración pública federal.

61. El Relator Especial expresa su reconocimiento tanto a la SCJN como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto por su jurisprudencia garantista del derecho de acceso a la información como por sus innovadoras políticas de transparencia. Se permite hacer un llamado a los demás tribunales del país, particularmente a los tribunales estatales, a seguir estos ejemplos de transparencia y accesibilidad a la ciudadanía.

62. No obstante los avances registrados, se observa que aún existen desafíos en cuanto a la garantía efectiva de este derecho. El marco institucional y jurídico que garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ante el Ejecutivo Federal, no siempre existe a nivel estatal y municipal. Muchas autoridades estatales y municipales parecen desconocer sus obligaciones en esta materia y no cuentan con procedimientos específicos establecidos para permitir a los ciudadanos ejercer ese derecho de manera real y efectiva.

²⁹ CNDH, Recomendación 57/09, pág.16.

³⁰ Corte IDH. Caso Usón Ramírez v. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C N.º 207, párr.86.

³¹ Ver CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2007, capítulo VII, párr. 7..

³² Ver Declaración Conjunta de las Relatorías para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, la OSCE y la OEA, 2003.

63. El Relator Especial observa también que el IFAI solamente supervisa el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la administración pública federal, mientras que los Poderes Legislativo y Judicial, y los demás órganos autónomos, no cuentan con un órgano de supervisión independiente.

64. Se han presentado litigios que pretenden controvertir el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI y de los órganos de transparencia de las entidades federativas. Mientras tradicionalmente los tribunales habían rechazado los intentos de las autoridades públicas de impugnar judicialmente las resoluciones del IFAI, el Relator Especial fue informado que, recientemente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) ha empezado a aceptar las resoluciones de ese organismo.

65. La SCJN analiza actualmente una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. Dicha legislación permite a las entidades públicas obligadas impugnar judicialmente las resoluciones de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública de dicha entidad federativa. La acción de inconstitucionalidad todavía no ha sido resuelta. El Relator Especial considera que la posibilidad de los sujetos obligados de impugnar mediante recursos ordinarios las resoluciones del IFAI y de las entidades estatales equivalentes, conduce a negar a la persona el derecho a obtener la información solicitada a través de un proceso sencillo, expedito y especializado, privando así al derecho de acceso a la información de su efecto útil.

66. La CNDH promovió una acción de inconstitucionalidad alegando la invalidez del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que regula el acceso a los expedientes de las averiguaciones previas. Con base en esta norma, la PGR se ha negado a proporcionar versiones públicas de averiguaciones previas concluidas o inactivas más allá de un plazo razonable. Ello incluso en materia de graves violaciones a los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, como por ejemplo, las averiguaciones sobre las desapariciones forzadas de Rosendo Radilla Pacheco y otras personas.

67. Al igual que la CNDH, el IFAI ha considerado que las restricciones injustificadas al acceso a las averiguaciones previas ya concluidas o completamente inactivas violan las garantías de acceso a la información pública contenidas en el artículo 6° de la Constitución Política.

68. El Relator Especial reconoce la necesidad de mantener la reserva de las averiguaciones previas abiertas para no afectar la investigación y para proteger datos sensibles. Sin embargo, la entrega de una versión pública de la información sobre averiguaciones concluidas o inactivas durante años, previa protección de datos sensibles y de elementos que de manera probada demuestren que deben mantenerse en reserva para proteger otros intereses legítimos, promueve la publicidad del proceso y es una garantía para el adecuado control interorgánico y social sobre los órganos de procuración de justicia. Esto es justamente el propósito del derecho de acceso a la información.

69. El Relator Especial fue informado que en algunas entidades federativas, como en el Estado de Sinaloa y en el Distrito Federal, los considerandos de las sentencias se mantienen reservados al público hasta en tanto no se agoten todas las instancias del correspondiente proceso. Esta práctica afecta el derecho de acceso a la información e impide el control ciudadano sobre las sentencias judiciales

VII. Conclusiones

70. Con base en la información recabada antes, durante y después de la visita, y en atención a la situación que guarda la libertad de expresión en el país, el Relator Especial formula las conclusiones siguientes:

71. Aunque el actual problema de la violencia en México afecta a todos los sectores de la población, las agresiones contra periodistas y comunicadores sociales tienen efectos multiplicadores que impactan a los demás miembros de la profesión; generan zozobra y autocensura; privan al conjunto de la sociedad de su derecho fundamental a la información, y desalientan la denuncia, todo lo cual incrementa la impunidad.

72. La impunidad que caracteriza los crímenes contra periodistas y comunicadores sociales en México alienta de manera perversa la reproducción de este tipo de crímenes.

73. La libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos, principalmente por los actos de intimidación y violencia que sufren las y los periodistas. En los últimos 10 años, 66 periodistas han sido asesinados y 12 han sido desaparecidos. México ha devenido así en el lugar más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.

74. La mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros de periodistas se concentran en entidades federativas que cuentan con una fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, entre otros, a los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. En algunas de dichas entidades federativas existen actualmente comunidades totalmente silenciadas por el efecto paralizante que genera el clima de impunidad y violencia.

75. En estas entidades federativas, el crimen organizado representa la mayor amenaza a la vida y a la integridad física de las y los periodistas, especialmente de aquellas y aquellos que cubren noticias locales sobre corrupción administrativa, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos conexos. La ausencia de investigaciones concluidas en la gran mayoría de los casos impide determinar con exactitud las causas y los responsables de estos crímenes.

76. Sin una política pública integral dirigida a garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir información a través de cualquier medio, es imposible que la sociedad mexicana pueda contribuir a combatir el crimen organizado, la delincuencia y la corrupción, y que ejerza un control activo e informado sobre las acciones del Estado para enfrentar el crimen y proteger a la población. La protección del derecho a la libertad de expresión debe formar parte fundamental de la agenda de seguridad ciudadana en México.

77. Por tal razón, el Relator Especial saluda la existencia de una Fiscalía Especializada y las incipientes discusiones en torno a la creación de un mecanismo de protección para periodistas tanto a nivel nacional como en algunas entidades federativas.

78. En México prevalece un contexto adverso para la diversidad y el pluralismo. En relación a la regulación del espectro radioeléctrico y la aplicación de las disposiciones legales sobre radiodifusión, el Relator Especial observa que existe una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radioeléctricas. El marco jurídico vigente no ofrece garantías de certidumbre, pluralismo y diversidad. No existe tampoco un órgano regulador independiente.

79. En relación a las emisoras comunitarias, no existe un marco legal para reconocerlas ni procedimientos claros, precisos y equitativos para otorgarles frecuencias para operar. Existe simplemente la figura legal del permiso para las estaciones no comerciales de carácter cultural.

80. Respecto a la publicidad oficial, el gasto es alto y tiende a incrementarse. La ausencia de un marco regulatorio ha permitido que la asignación de publicidad oficial sea utilizada discrecionalmente. Ello permite que la asignación de la publicidad oficial pueda ser utilizada para presionar, premiar, castigar o privilegiar a medios de comunicación en función de sus líneas informativas.

81. El Relator Especial reconoce los avances registrados a nivel federal y en la mayoría de las entidades federativas en la despenalización de la calumnia, la difamación e injurias. Sin embargo, existen todavía tipos penales que permiten criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión. Continúan utilizándose figuras penales en contra de periodistas que abordan asuntos de interés público, de personas que trabajan en radios comunitarias y de activistas sociales en el marco de actos de protesta social.

82. Las presiones directas o indirectas encaminadas a silenciar la labor informativa de los periodistas son incompatibles con la libertad de expresión de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La cobertura noticiosa de denuncias o la expresión de opiniones críticas sobre funcionarias y funcionarios se encuentran ampliamente protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos.

83. De acuerdo a los más altos estándares internacionales en materia de libertad de expresión, quienes ejercen una función pública tienen el deber de soportar un mayor nivel de crítica y cuestionamiento que el resto de la sociedad porque han asumido voluntariamente responsabilidades de carácter público.

84. Continúan ejerciéndose acciones legales de carácter civil contra periodistas y medios de comunicación en un entorno jurídico carente de estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad ulterior de quienes difunden información sobre asuntos de interés general o de crítica política. Se han ejercido acciones de carácter civil contra periodistas y medios de comunicación con el presunto propósito de hostigar y aún de silenciar la crítica.

85. México se ha convertido en los últimos años en un referente mundial en materia de acceso a la información. No obstante, el marco institucional y jurídico que garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ante el Ejecutivo Federal, no siempre existe a nivel estatal y municipal. Se han promulgado normas estatales e interpuesto recursos judiciales que pretenden revertir el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y de los órganos de transparencia de las entidades federativas.

86. Se dan prácticas que limitan la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia. En algunas entidades federativas, el Poder Judicial mantiene como reservadas las sentencias de instancia que han sido recurridas, hasta tanto no se agoten todas las etapas del correspondiente proceso. Asimismo, con base en una reforma reciente del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, las averiguaciones previas se mantienen reservadas hasta que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate. Esta norma es actualmente objeto de análisis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

87. El Relator Especial reconoce la importancia fundamental de la labor ejercida por las organizaciones de la sociedad civil que monitorean el goce de la libertad de expresión en México en todas sus facetas, incluyendo las agresiones contra las y los periodistas.

VII. Recomendaciones

88. Con base en las conclusiones anteriores, el Relator Especial estima oportuno formular las siguientes recomendaciones a la par que reitera su entera disposición para colaborar con el Estado mexicano en la implementación de las mismas:

89. El Estado parte debería acelerar la aprobación y entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo, y emitir la legislación secundaria correspondiente a la brevedad posible a efecto de reprimir y garantizar plenamente el derecho a la libertad de expresión.

A. Violencia, impunidad y autocensura

90. El Relator Especial recomienda:

a) Reconocer la importancia de la labor periodística y condenar enérgicamente las agresiones cometidas en contra de la prensa;

b) Fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República así como a los órganos locales de procuración y administración de justicia;

c) Adoptar las medidas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión;

d) Dotar a la Fiscalía Especial de la Procuraduría General de la República y a las procuradurías locales de mayor autonomía y mayores recursos;

e) Adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes y delitos cometidos contra periodistas en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen o delito habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente privilegiada y agotada;

f) Fortalecer a los organismos públicos de derechos humanos y crear programas especializados sobre libertad de expresión y protección a periodistas en las comisiones estatales de derechos humanos;

g) Establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas. Dicho mecanismo debería ser implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; ser liderado por una autoridad federal; contar con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; gozar de recursos propios y suficientes; y garantizar la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, funcionamiento y evaluación. El Relator Especial toma nota de la suscripción, el 3 de noviembre de 2010, del Convenio de Colaboración para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas entre las Secretarías de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública Federal, Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

h) Capacitar a las fuerzas de seguridad en materia de libertad de expresión.

B. Libertad, diversidad y pluralismo en el debate democrático

91. El Relator Especial recomienda:

- a) Adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica; promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población;
- b) Asegurar la existencia de medios públicos verdaderamente independientes del Gobierno, con el objetivo de fomentar la diversidad y garantizar a la sociedad, entre otros, ciertos servicios educativos y culturales;
- c) Crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias;
- d) Crear un órgano público independiente del Gobierno que regule la radio y la televisión;
- e) Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.

C. Acciones legales relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión

92. El Relator Especial recomienda:

- a) Derogar los tipos penales que criminalizan la expresión en los códigos penales estatales, así como no recurrir a otras figuras penales para reprimir el ejercicio legítimo de la libertad de expresión;
- b) Derogar la Ley Sobre Delitos de Imprenta de 1917;
- c) Garantizar que las y los periodistas no sean sometidos a acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico como represalia por su trabajo, estableciéndose estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad civil ulterior e incluyendo el estándar de la real malicia y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones ulteriores;
- d) Emitir la legislación reglamentaria del derecho de réplica de conformidad con el artículo 6º constitucional y los estándares internacionales;
- e) Asegurarse que el ejercicio de la radiodifusión comunitaria no sea objeto de persecución penal;
- f) Garantizar el derecho a la libertad de expresión en el marco del ejercicio legítimo de actos de protesta social.

D. Acceso a la información

93. El Relator Especial recomienda:

- a) Preservar los avances en materia de acceso a la información;
- b) Garantizar que las resoluciones de los órganos de transparencia sean definitivas e inatacables;
- c) Asegurar que las resoluciones de los órganos de transparencia no sean desafiadas por las autoridades;

d) **Dotar de autonomía constitucional a los órganos de transparencia a efecto de que puedan desarrollar sus funciones de promoción y vigilancia sobre todos los sujetos obligados por la legislación de acceso a la información;**

e) **Considerar como sujetos obligados por la legislación de acceso a la información a las entidades de interés público, particularmente a los partidos políticos, así como a otros entes que reciben financiamiento público;**

f) **Profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia, garantizando el acceso a las sentencias de los órganos judiciales y a una versión pública de las averiguaciones previas concluidas o inactivas durante un plazo no razonable.**

E. Recomendaciones finales

94. **El Relator Especial invoca a los propietarios de los medios de comunicación a proveer el apoyo apropiado a las y los periodistas, incluyendo protocolos de seguridad y capacitación adecuada para aminorar los riesgos. Las y los periodistas y sus familiares deberían contar con medidas de seguridad social.**

95. **El Relator Especial insta a la sociedad mexicana y a la comunidad internacional a continuar apoyando la labor y los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que monitorean el goce de la libertad de expresión en México. Estas organizaciones deben realizar su labor en condiciones de seguridad.**

96. **El Relator Especial formula un llamamiento especial a las y los periodistas a continuar y profundizar los procesos de solidaridad y apoyo mutuo.**
