



# Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

## **RECOMENDACIÓN GENERAL NO.7 SOBRE LAS VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE PERIODISTAS O COMUNICADORES**

**MÉXICO D.F. A 9 DE AGOSTO DE 2004**

### **C.C. PROCURADORES GENERALES DE LA REPÚBLICA Y DE JUSTICIA MILITAR, GOBERNADORES Y JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

El artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala como atribución de este organismo nacional el proponer a las autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones tanto de disposiciones legislativas y reglamentarias, como de prácticas administrativas que, a juicio de la propia Comisión, redunden en una mejor protección de los derechos humanos y se evite su violación; en tal virtud, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de este organismo nacional se expide la presente recomendación general.

#### **I. ANTECEDENTES**

Del análisis de las quejas recibidas, esta Comisión Nacional advierte que a partir del año de 1999 algunas dependencias del ámbito federal, estatal y municipal han vulnerado el derecho a la libertad de expresión de los periodistas o comunicadores, al citarlos para que revelen sus fuentes de información como un medio de intimidación para inhibirlos y evitar difundan la noticia, y se observa que se trata de una práctica que va en aumento.

En relación con lo anterior, cabe señalar que se ha observado una reiterada solicitud formulada a los periodistas para que revelen sus fuentes de información, lo cual no encuentra regulación alguna en nuestro sistema jurídico nacional, ya que tiene precisamente el objetivo de limitar la actividad informativa, por lo que constituye una violación al derecho que tiene una sociedad de acceder libremente a la información.

De igual manera, en algunos casos, después de que un periodista informa a la opinión pública sobre un determinado acontecimiento, el representante social lo

requiere para que comparezca ante él, donde se le informa que se está tramitando una averiguación previa por los hechos que mencionó en su nota periodística y, por lo tanto, debe dar a conocer sus fuentes de información o será considerado como encubridor o copartícipe de un delito.

En este contexto, esta Comisión Nacional reitera que los órganos del Estado están obligados a garantizar el respeto de los derechos que tienen los gobernados en general, y en particular, evitar que se cometan abusos en contra de los periodistas, para con ello contrarrestar y erradicar los actos que pueden debilitar o inhibir la libertad de expresión, de acuerdo con el marco jurídico nacional e internacional.

## II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

El derecho a la libertad de expresión, está regulado en los artículos 6o y 7o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales señalan que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, así como que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, establece que todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión, este mismo derecho está previsto en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, el artículo 8 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión señala que “todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”, siendo este derecho uno de los pilares en el desarrollo de la labor periodística, lo que hace evidente que cualquier afectación a este derecho también lo es a la libertad de expresión.

Los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y sus equivalentes de las entidades federativas, prevén que todo servidor público tiene como obligaciones, la salvaguarda de la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y las sanciones que correspondan.

### III. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional subraya que de ninguna manera busca inhibir las actuaciones que realiza la autoridad ministerial en la investigación y persecución de los delitos, así como tampoco interferir para evitar que los periodistas o comunicadores declaren o testifiquen por hechos ajenos a su labor periodística, sino propiciar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de todas las personas, particularmente de los periodistas.

Del análisis y vinculación lógico-jurídica de los antecedentes referidos en el presente documento y de las constancias que integran los expedientes que se han tramitado ante esta Comisión Nacional, se concluye que existe la vulneración a los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica, integridad física, así como del derecho a no revelar sus fuentes de información ni a ser hostigados, en perjuicio de los periodistas o comunicadores de acuerdo con las siguientes consideraciones:

A. Los agentes del Ministerio Público giran citatorios a periodistas con el fin de que se presenten a la práctica de diligencias ministeriales, y omiten fundar y motivar adecuadamente su actuación, así como señalar el carácter con el que se les requiere, y vulneran con ello los derechos de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que origina temor en los agraviados, al suponer que dicha citación es la reacción de las autoridades a su labor informativa, o bien porque se pretende relacionarlos con alguna conducta ilícita.

En estos términos, debe considerarse que todo acto de autoridad que afecte o infrinja la esfera jurídica de los gobernados debe constar por escrito y encontrarse debidamente fundado y motivado. Dicha condición es esencial para que pueda haber certeza jurídica sobre la existencia del acto, y para que el afectado pueda conocer con precisión de qué autoridad proviene, cuál es el contenido y sus consecuencias jurídicas, y el motivo por el que considera que el periodista debe presentarse a declarar; en consecuencia, el agente del Ministerio Público, al emitir los citatorios sin observar lo anterior vulnera lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 125 del Código Federal de Procedimientos Penales, y sus equivalentes de las entidades federativas.

De igual manera, el derecho a la legalidad, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; que dentro del sistema constitucional que nos rige ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en

un precepto de ley, y que dentro de nuestro régimen constitucional las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley. En razón de lo anterior la representación social debe analizar el caso en estudio, para determinar lo que en estricto derecho corresponda.

El derecho público mexicano establece que la actuación de las autoridades tiene como fundamento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales, las leyes fundamentales estatales, las leyes ordinarias estatales y los reglamentos; las que constituyen todo un sistema legal, que definen la naturaleza de sus funciones y precisan sus límites, en acatamiento al principio esencial de legalidad.

En cumplimiento de este principio, cualquier autoridad federal, estatal y municipal debe constreñir su actuación al marco jurídico que nos rige, obligación que ha sido reconocida en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional

B. Por otra parte, se observó que diversas autoridades, particularmente las vinculadas con el área de procuración de justicia, con frecuencia solicitan la comparecencia de periodistas y ante su presencia le informa a éste que se le requirió como consecuencia de una averiguación previa, que se está tramitando con relación a los hechos que dio a conocer a la opinión pública, por lo que se le solicita revelen sus fuentes de su información, lo cual es evidentemente vulnera el derecho a la libertad de expresión.

Asimismo, se detectó que servidores públicos supeditados a las áreas de seguridad pública, sin contar con facultades o sin exhibir la notificación correspondiente, requieren la comparecencia de periodistas o comunicadores y les solicitan información relacionada con sus notas.

Entre los aspectos fundamentales de la libertad de expresión está la potestad jurídica que tiene toda persona de hablar sobre cualquier tema, sin que el Estado y sus autoridades le impidan o le restrinjan ese derecho. Sobre este particular, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”; es decir, que ninguna autoridad administrativa o judicial esta facultada para investigar o averiguar a una persona por manifestarse en algún sentido, salvo en los casos que se afecte a la moral, derechos de terceros y perturbe el orden público.

Es importante resaltar el papel que juegan las fuentes de información en la tarea de investigación que realizan los periodistas o comunicadores, y su vinculación con un

eficaz ejercicio de la libertad de expresión, ya que con frecuencia, la posibilidad de obtener información está condicionada a no divulgar la fuente. Se trata de una de las reglas básicas en el periodismo, cuyo estricto cumplimiento está condicionada a la confiabilidad que tenga la persona que proporciona la información en el periodista, y la posibilidad de proseguir contando con un caudal importante e interesante de datos novedosos, cuya única finalidad es darlos a conocer a la sociedad y satisfacer su derecho a la información.

En este sentido, esta Comisión Nacional, respetuosa de las atribuciones que constitucionalmente le han sido conferidas a las autoridades ministeriales, insiste en la necesidad de que las procuradurías General de la República, de Justicia Militar y de las entidades federativas garanticen el derecho de los periodistas al secreto profesional y a no revelar sus fuentes de información, ya que de lo contrario se vulneraría lo previsto en el artículo 8 de la Declaración de Principios de la Libertad de Expresión que señala: “ Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

Pese a ello, diversos periodistas han sido citados a comparecer ante el Ministerio Público para obtener datos relacionados con el desempeño de su actividad o profesión, además de solicitarles que revelen la fuente de la cual obtienen la información, lo que puede poner en riesgo la seguridad del comunicador, y de la fuente, afectando con ello el libre ejercicio del periodismo y la libertad de expresión.

En consecuencia, los órganos del Estado y en especial las instituciones encargadas de la persecución e investigación de los delitos al pasar por alto los preceptos constitucionales e instrumentos internacionales que amparan el derecho a la libre expresión, obligan a periodistas a que revelen sus fuentes de información, y vulneran el derecho que les asiste para salvaguardar el secreto profesional.

Si bien la autoridad ministerial ejerce sus facultades para la investigación de los delitos, es importante delimitar los criterios que la autoridad puede utilizar para citar a periodistas, toda vez que debe respetarse el derecho de los comunicadores a la reserva de su fuente, sin que sea admisible que la facultad persecutoria de los delitos pueda ejercerse sin límite alguno, o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos.

Por tanto, la posibilidad de que un periodista se reserve el origen de una información determinada; también es un presupuesto del derecho a la libertad de expresión, así como de la integridad y el ejercicio libre de su profesión o actividad por la que haya tenido acceso a dicha información.

Esta Comisión Nacional considera que la autoridad ministerial cuando determine que es indispensable la presencia de algún periodista, debe garantizar su integridad, la de su familia o la de sus fuentes de información. Esta circunstancia, así como la reiterada intención en conocer las fuentes de información de los periodistas, fue la que condujo a este organismo nacional, el 14 de abril del 2003, a plantear al Senado de la República una propuesta de reforma por adición al artículo 243 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, en los siguientes términos:

Artículo 243 bis. No estarán obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder:

I. Los abogados, consultores técnicos y los notarios, respecto de los asuntos en los cuales hubieran intervenido y tengan información que deban reservarse para el ejercicio de su profesión;

II. Los ministros de cualquier culto, con motivo de las confesiones que hubieran recibido en ejercicio del ministerio que presten;

III. Los periodistas, respecto de los nombres o datos de identificación de las personas que, con motivo del ejercicio de su actividad, les proporcionen como información de carácter reservada, en la cual sustenten cualquier publicación o comunicado; y,

IV. Las personas o servidores públicos que desempeñen cualquier otro empleo, cargo, oficio o profesión, en virtud del cual la ley reconozca el deber de guardar reserva o secreto profesional.

En caso de que alguna o algunas de las personas comprendidas en las fracciones anteriores manifiesten su deseo de declarar y cuenten con el consentimiento expreso de quien les confió el secreto, información o confesión, se hará constar dicha circunstancia y se recibirá su declaración o testimonio

La reserva de información que, por disposición de la propia ley, deban guardar los servidores públicos, se hará del conocimiento de la autoridad que requiera la declaración o testimonio y, en todo caso, se estará a lo dispuesto en la ley que rija las facultades del servidor público correspondiente.

La libertad de expresión se restringe también cuando los periodistas son objeto de amenazas, ya que con ello se pretende silenciarlos, lo que constituye una violación a éstas personas así como a la sociedad a acceder libremente a la información. Una prensa independiente y crítica constituye un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el estado de derecho.

Estos actos hacia los periodistas se manifiestan de forma directa, mediante llamadas telefónicas, mensajes anónimos en correos electrónicos, vigilancia en el lugar de trabajo o domicilio, actos de hostigamiento y persecución por personas que no se identifican, o por agentes de gobierno que realizan actividades de vigilancia y seguimiento de periodistas o de miembros de su familia, lo que genera en éstos incertidumbre, temor e inseguridad, tal y como esta Comisión Nacional pudo evidenciar en la recomendación 13/2000, enviada al Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Más grave aún es el hecho de que en diversas quejas estas amenazas se han traducido en privar de la vida al periodista, lo que representa sin duda la forma más violenta de vulnerar los derechos y el ejercicio de la labor periodística, más aún si los órganos encargados por ley de investigar estos delitos no garantizan la exhaustiva investigación de los mismos, la identificación y consignación penal de los responsables, vulnerando con ello el deber de la debida diligencia.

C. Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el tema de la libertad de expresión y de prensa constituye un tema de relevancia, por cuanto se refiere a una de las libertades del ser humano y constituye uno de los derechos fundamentales que tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6o. y 7o.

Atendiendo a lo que preceptúa el artículo 133 de la Constitución General de la República, resulta conveniente destacar lo dispuesto por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que señala:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Es así que para esta Comisión Nacional, la libertad de expresión tiene una de sus manifestaciones más desarrolladas en el periodismo, la cual constituye una prerrogativa de carácter individual que no es privativa de quienes ejercen esta actividad. La libertad de prensa, consagrada en el artículo 7o. de nuestra Carta Magna, está indisolublemente ligada a la libre expresión, cuyo tema subyacente es la tutela de las libertades y derechos básicos, que se actualizan en el ejercicio periodístico.

La búsqueda, obtención, publicación y difusión de la información es un derecho consagrado en nuestra Carta Magna, que tanto autoridades como ciudadanos

estamos obligados a respetar; las inconformidades y desavenencias motivadas por el ejercicio de estas libertades encuentran su cauce legal en el mismo texto constitucional y se materializan en la Ley de Imprenta vigente; por ende, ninguna autoridad está autorizada para aplicar un procedimiento de carácter inquisitorio, que tenga como origen un desacuerdo con las ideas expresadas y publicadas en cualquier medio informativo.

El Estado mexicano tiene la obligación de respetar los derechos y libertades de sus gobernados, y garantizar el pleno ejercicio de los mismos a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. En este sentido, tiene el deber jurídico de prevenir los actos que violenten los derechos de los periodistas, adoptando las medidas necesarias con objeto de establecer una real y eficaz procuración de justicia, que genere certeza y confianza jurídica, como resultado del combate a la impunidad.

Asimismo, se requiere de la difusión de una cultura de la legalidad, así como el apego escrupuloso de las conductas de las autoridades a lo dispuesto por el orden jurídico y a la existencia de medios que pongan fin a las desviaciones en la observancia de este principio.

De esta manera, las amenazas y los atentados a la integridad física de los periodistas tienen como propósito inhibir la labor periodística y la libertad de expresión; la indolencia y la omisión para investigar y consignar a los responsables ante los Tribunales, genera responsabilidad para el Estado, quien está obligado a través de los órganos de procuración de justicia a identificar el origen y autores de tales agresiones, pues como bien se señala por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está obligado a actuar con la debida diligencia.

Las agresiones en contra de la libertad de expresión también alcanzan la actividad que realizan los periodistas gráficos, los que al acudir a eventos como informadores resienten con frecuencia agresiones físicas por parte de elementos de seguridad pública, quienes obstaculizan sus labores con el argumento de la salvaguardar el orden y la seguridad de las personas. Circunstancia que a su vez, contraviene el derecho a la información consagrado en la Constitución mexicana que garantiza el que la sociedad en general cuente con información veraz y oportuna, a través de las libertades de prensa, de expresión y de manifestación de las ideas.

La problemática planteada se agrava cuando los órganos encargados de procurar justicia, no garantizan la exhaustiva investigación de los delitos cometidos en agravio de los periodistas y comunicadores, con objeto de lograr la identificación y consignación penal de involucrados o responsables, toda vez que la indagación es superficial y carente de profesionalismo, al limitarse en la práctica a algunas diligencias y líneas de investigación, lo que se traduce en impunidad.

Al respecto, cabe señalar que esta Comisión Nacional acreditó que en la mayoría de los casos en que los afectados han interpuesto la denuncia respectiva, en un alto porcentaje, las principales diligencias realizadas por parte de la autoridad ministerial, están orientadas sólo a solicitar a los denunciantes la ratificación de sus querellas y más aún requieren a los propios denunciantes para que aporten pruebas, además se ha observado que las autoridades ministeriales se limitan a esperar estos datos y excluyen u omiten de la investigación, las líneas que pueden surgir de las publicaciones o artículos que realizan.

Con lo anterior, se evidencia que las instituciones de procuración de justicia deben tomar las acciones necesarias que permitan la identificación de los responsables de las agresiones cometidas en contra de periodistas o comunicadores, así como para garantizar el derecho a la libertad de expresión, sin embargo, su actuación y la falta de resultados efectivos ha originado que éstos vean con más frecuencia disminuido su derecho a realizar su labor profesional, ya que en contados casos se sancionan tales conductas.

De lo expuesto en el presente documento, esta Comisión Nacional concluye que las violaciones a las leyes o la displicencia para salvaguardar los derechos humanos por parte del Estado, propicia el menoscabo o restricción al derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole; es decir, afecta el ejercicio de la libertad de expresión y demás derechos reconocidos por nuestra Constitución. Por tanto, para hacer compatible el interés, la defensa y la protección de los derechos humanos de los periodistas o comunicadores, es indispensable evitar la impunidad, la inseguridad jurídica, los actos arbitrarios o contrarios a derecho, la ineficiencia en la procuración de la justicia y la inobservancia de las disposiciones legales por parte de los servidores públicos, lo que evidentemente contribuiría a consolidar la protección de los derechos humanos de este grupo, al tiempo que favorecería la salvaguarda de las garantías de seguridad jurídica y legalidad, previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos instrumentos internacionales con la intención principal de beneficiar a toda la colectividad.

En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifiesta su preocupación a las autoridades federales, estatales y municipales para que notoleren ningún intento o acción por parte de algún servidor público, en el ámbito individual o colectivo, que contribuya a disminuir o debilitar los derechos de los periodistas, cuando ejercen su libertad de expresión; en el ejercicio de su profesión, asimismo, es necesario que en, el ámbito de su competencia, generen las condiciones adecuadas para el desarrollo de la labor de los mismos.

La libertad de expresión es universal y encierra en concepto la facultad jurídica que asiste a toda persona, individual o colectivamente considerada, para expresar, transmitir y difundir su pensamiento; paralela y correlativamente, la libertad de informarse también es universal y entraña el derecho colectivo de las personas a recibir la información que los demás les comunican sin interferencias que la distorsionen.

En atención a los razonamientos anteriores, para esta Comisión Nacional todo acto contrario al marco jurídico que afecte o inhiba a los periodistas con motivo del ejercicio de su profesión implica una violación a los derechos de legalidad, seguridad jurídica, libertad de expresión e integridad física, así como el derecho a no ser hostigados ni revelar sus fuentes de información, lo que atenta contra las disposiciones contenidas en los artículos 6o, 7o, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; reconocidos como ley suprema en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 8 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.

En consecuencia, y en ejercicio de las atribuciones que la Ley y su Reglamento Interno le otorgan a este organismo nacional, se recomienda a las diversas autoridades del país a que, en el ámbito de sus competencias, propicien el respeto de los derechos humanos de los periodistas, y en particular el respeto al ejercicio a la libertad de expresión y al secreto profesional, por considerar que existe el deber del Estado de respetar y observar todos y cada uno de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que es parte, y es por ello que esta Comisión Nacional emite la presente recomendación general, en atención a los actos y conductas descritas.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional formula a ustedes, señores procuradores generales de la República, de Justicia Militar, gobernadores, y jefe de Gobierno del Distrito Federal, respetuosamente, las siguientes:

#### IV. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se dicten las medidas administrativas correspondientes, a efecto de que los servidores públicos que por su función tengan relación con periodistas sean instruidos respecto de la manera de conducir sus actuaciones, para que se garantice

el derecho a llevar a cabo sus actividades con pleno ejercicio de la libertad de expresión.

SEGUNDA. Se dicten los lineamientos necesarios para que los agentes del Ministerio Público eviten presionar u obligar a los periodistas a divulgar sus fuentes de información.

La presente recomendación es de carácter general, de acuerdo con lo señalado por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140 de su Reglamento Interno, y fue aprobada por el Consejo Consultivo de este organismo nacional, en su sesión 190 de fecha 13 de julio de 2004, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones a disposiciones normativas y de prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, subsanen las irregularidades de que se trate.

Igualmente con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las recomendaciones generales no requieren la aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se les pide que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica