

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“Periodismo en democracia: El Estado mexicano ante la  
violencia contra la prensa.”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA  
COMUNICACIÓN.

Presenta: Sebastián Aguirre Noriega

Asesor: Prof. Iván García Gárate

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX      JUNIO 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



*Este trabajo se lo dedico a mi familia, a mis amigos, y sobre todo a esos amigos que se han vuelto mi familia  
(RARA).*

*A Karen quién me dijo que tenía que entregar esta tesis antes de marzo y lo hice hasta mayo.  
A todos mis colegas de ARTICULO 19, porque en este país hay que luchar “hasta que la dignidad se haga  
costumbre”.*

*A los periodistas de este país, en especial a aquellos que trabajan indagando entre las regiones menos  
transparentes de la nación.*

*Por último, a la memoria de todos los periodistas asesinados y desaparecidos en México.*



# Índice

Introducción.....	8
1. Comunicación, poder y democracia.....	11
1.1 Poder y comunicación: El poder de la comunicación.....	11
1.2 ¿Qué es democracia?.....	17
1.3 Libertad de expresión y medios de comunicación en democracia: Constituyendo la esfera pública.....	28
1.3.1 Medios de comunicación y política en democracia.....	31
1.3.2 Los medios de comunicación más allá de la esfera público política.....	32
2.-Marco jurídico de la libertad de expresión en México.....	36
2.1 Principios, fundamentos e interpretaciones generales del marco legal.....	36
2.1.1 Todas las dimensiones del derecho.....	37
2.1.2 Acceso a la información.....	42
2.1.3 Restricciones y Responsabilidades.....	47
2.1.4 Preponderancia de derechos, discursos protegidos y no protegidos.....	50
2.1.5 Derechos de comunicadores.....	57
2.1.6 Responsabilidades del Estado.....	60
2.1.7 Legislación mediática y espectro radio eléctrico.....	67
3.-Instituciones garantes: CNDH, FEADLE y Mecanismo de Protección.....	84
3.1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).....	84
3.2 Procuración de Justicia: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).....	89
3.3 Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos humanos y Periodistas.....	94
4.-La violencia contra la prensa 2011-2013.....	105
4.1 Contexto de violencia generalizada y antecedentes.....	105
4.2 Contexto de agresiones contra la libertad de expresión en el ejercicio periodístico año 2011.....	107
4.3 Contexto de agresiones contra la libertad de expresión en el ejercicio periodístico año 2012.....	114
4.4 Contexto de agresiones contra la libertad de expresión en el ejercicio periodístico año 2013.....	121

5.-Conclusiones.....	126
Epílogo: las cosas siguen.....	133
Anexos.....	135
Anexo 1. Marco Legal de Protección a la Libertad Expresión Aplicable en México:.....	135
Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH).....	135
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).....	137
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).....	138
La libertad de Expresión e Imprenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).....	140
Anexo: Gráficas y tablas.....	142
Bibliografía.....	152
Capitulo 1.....	152
Capitulo 2.....	153
Capitulo 3.....	158
Capitulo 4.....	159
Capitulo 5.....	160

*"No iron can pierce the human heart with such force as a period put just at the right place."*

*Isaak Babel*



## Introducción

Al igual que muchos trabajos académicos esta investigación surgió por la experiencia personal. La formación académica, en la FCPyS, aunada a la experiencia de trabajar en una organización de derechos humanos documentando agresiones contra periodistas y proveyendo medias de protección, me permitió conocer de primera mano el difícil contexto que enfrentan los periodistas en todo México.

Por varios años documenté y acompañé casos de periodistas agredidos y amenazados en México. Durante este periodo pude conocer la compleja situación del periodismo en México. Por una parte, la más evidente, el contexto de la guerra contra el narcotraficante enfrentó a los periodistas con una pugna por el control de los flujos de información. Por otra, las constantes amenazas y agresiones que provienen de actores no involucrados directamente en la guerra contra el narcotraficante. Al documentar casos constataba que las agresiones contra la prensa provenían de los más diversos ámbitos y motivos; lo cual hace del periodismo una de las profesiones más riesgosas en nuestro país.

Asimismo al ser testigo directo y partícipe en la implementación de las políticas diseñadas para atender la violencia contra la prensa pude constatar las graves deficiencias del sistema de protección del Estado mexicano. Por otra parte, mi experiencia trabajando con periodistas y como estudiante de periodismo, me ha permitido saber del desconocimiento que existe, por parte de los periodistas y de algunos académicos avocados al tema de la comunicación, del amplio aparato gubernamental diseñado para defender el derecho a la libertad de expresión. Es por ello que considero necesario hacer un estudio, desde las ciencias de la comunicación y el periodismo, de la problemática y de las soluciones que se han planteado desde el Estado mexicano.

La labor periodística, aquel trabajo de buscar y recabar información de interés público para su difusión, no puede realizarse sin el pleno ejercicio de dicho derecho. La labor que desempeñan los periodistas es fundamental para que la sociedad reciba información de diferente índole.

La forma en que se constituye los intercambios de información en una sociedad, muestra la manera en que el poder se conforma y se ejerce. Como ha planteado Manuel Castells “el poder se basa en el control de la comunicación. [...]El poder de la comunicación está en el centro de la estructura y la dinámica de la sociedad”<sup>1</sup>; por ende es necesario estudiar la manera en que se constituyen las estructuras que establecen las relaciones de gestión de procesos de comunicación en nuestra sociedad; ya que esto nos dará la clave para entender una de las formas en que el poder se constituye en nuestra sociedad.

---

<sup>1</sup> Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*, España, Alianza Ed. 2009, p. 33.

El primer capítulo está dedicado a crear el marco teórico que nos permite estudiar cómo se conforman los intercambios de información en una sociedad democrática, por lo tanto estudiamos la relación entre comunicación, poder y democracia.

La violencia contra la prensa tiene un efecto en cómo se constituyen los intercambios y flujos de información en la sociedad. Las amenazas y agresiones provocan un efecto de autocensura en las salas de redacción. Las editoriales publicadas por los periódicos El Diario de Juárez y Zócalo de Coahuila, en septiembre del 2010 y en febrero de 2013 respectivamente, demuestran cómo los medios se limitan y censuran al cubrir ciertos temas.

Al reconocer que la violencia contra la prensa tiene un efecto negativo y limitante en los flujos informativos, podemos entender que desde una concepción democrática del Estado, éste debe de actuar para que el intercambio de información no se vea afectado. Es necesario conocer las acciones del Estado, en tanto estas pueden afectar el ejercicio periodístico y el flujo de información en la sociedad, y por lo tanto la forma en que se ejerce el poder en la sociedad. Es fundamental entender qué ha hecho el Estado para evitar que el flujo de información en México no se vea afectado.

Se requiere analizar este fenómeno desde las ciencias de la comunicación, en especial desde el periodismo, porque la problemática afecta directamente el ejercicio profesional de todos los periodistas en el país. Ante el alto índice de violencia contra la prensa es necesario conocer qué instituciones gubernamentales existen para defender la libertad de expresión y proteger a los periodistas.

En México existe un amplio marco jurídico, tanto nacional como internacional, en el que se reconoce el derecho a la libertad de expresión. La Constitución Política Mexicana (CPEUM), al igual que diversos pactos internacionales, reconocen el derecho a la libertad de expresión y de información.

El segundo capítulo se avocará a describir, explicar y analizar el marco jurídico que es aplicable en México. El ordenamiento jurídico, aplicable en México, crea los mecanismos y delimita el espacio en el que se pueden dar los intercambios de información; constituye un andamiaje que faculta o limita los intercambios de información en la sociedad. Es por ello que consideramos necesario dedicar un capítulo amplio a este tema que suele ser tratado solamente por abogados y juristas. Es necesario estudiar los efectos que tiene el marco jurídico en el ejercicio periodístico, pues esto determina las posibilidades de intercambio de información en la sociedad.

Los estándares legales obligan al Estado mexicano a salvaguardar, promover y proteger el ejercicio de dicho derecho. Para estos fines el Estado ha creado instituciones de diversa índole. Por una parte están los organismos no jurisdiccionales, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Fiscalía

Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas (FEADLE) y de reciente creación está el “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”.

Estas tres instituciones, que serán analizadas en el tercer capítulo, demuestran la existencia de un aparato de protección estatal robusto, al menos en su ordenamiento jurídico. Si bien hay un amplio marco legal que reconoce el derecho a la libertad de expresión, y existen las instituciones garantes encargadas de su protección, la escalada de violencia en contra del ejercicio periodístico ha puesto en evidencia la distancia que existe entre los ordenamientos jurídicos y la realidad social.

El cuarto capítulo analizará la violencia contra la prensa en los años 2011-2013. En este periodo diversas organizaciones no gubernamentales, al igual que la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han evidenciado altos índices de violencia contra la prensa en México. Hemos seleccionado este periodo dado que fue el momento en que el Estado mexicano implementó diversas políticas públicas, reformas legales y mecanismos de colaboración interinstitucionales, en materia de derechos humanos y libertad de expresión, que dieron facultades a las instituciones encargadas de afrontar la problemática.

Ante el contexto de agresiones contra la prensa, el aparato de protección estatal ha tenido que ser puesto a prueba. Es importante conocer si esta respuesta ha sido suficiente para garantizar el derecho a la libertad de expresión; y por lo tanto conocer si la política pública implementada ha sido efectiva. Las intervenciones u omisiones del Estado afectan la forma en que se conforma la comunicación en la sociedad mexicana; y por lo tanto esto influye en la manera en que se constituye la democracia en el país.

# 1. Comunicación, poder y democracia

En este capítulo se establecerá el marco teórico que nos permitirá abordar la relación que existe entre la comunicación y democracia. Partiremos del análisis del poder que surge a partir del control de los flujos de información, para después explicar la importancia que tiene la libertad de expresión en una sociedad democrática en la que el poder, para la toma de decisiones, requieren de espacios de deliberación que incluyan a la mayoría. Utilizaremos los planteamientos del sociólogo español Manuel Castells para resaltar la importancia que tienen el intercambio de información en la conformación de una sociedad. En el primer apartado se explicará el papel que tiene la comunicación en la manera en que se determina una estructura social; y cómo las estructuras de poder requieren de procesos comunicativos. En esta sección se busca explicar la importancia que tiene la comunicación en la formación de las estructuras de las relaciones de poder en una sociedad. Se hará referencia a la estructuración que tiene en la actualidad la sociedad y el estado a raíz del desarrollo tecnológico y globalizado. En el segundo apartado del capítulo buscamos esbozar aquellos elementos que conforman la democracia, a partir del análisis de Alain Touraine. Estableceremos la importancia que tiene los derechos fundamentales, con especial énfasis en la libertad de expresión, para el desarrollo de una sociedad democrática. En este orden continuaremos por detallar el papel que desempeñan los medios de comunicación en una sociedad democrática.

## 1.1 Poder y comunicación: El poder de la comunicación

Las relaciones de poder son el elemento que da una estructura a la sociedad, pues determinan la relación que tienen los actores entre sí. “El poder es el proceso fundamental de la sociedad, puesto que ésta se define en torno a valores e instituciones, y lo que se valora e institucionaliza está definido por relaciones de poder.”<sup>2</sup> Por lo tanto estudiar a una sociedad conlleva aproximarse a conocer cómo se constituyen y modifican estas relaciones. El poder, según lo define Castells, es:

“la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder. El poder se ejerce mediante la coacción (o la posibilidad de ejercerla) y/o mediante la construcción de significado partiendo de los discursos a través de los cuales los actores sociales guían sus acciones.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*, España, Alianza Ed. 2009, p. 33.

<sup>3</sup> *Ibidem*,

El poder es una relación, no un atributo, puesto que no es posible sustraerla de la relación específica entre sujetos en un contexto; es decir, que existe en tanto un sujeto empoderado somete a otro en unas circunstancias (contexto) específicas y por ello se le considera una capacidad relacional.

Una característica esencial de esta capacidad relacional es la asimetría. La influencia de una relación es siempre recíproca entre los actores, en el caso de una relación de poder existe un mayor grado de influencia de un actor sobre otro. El poder nunca es absoluto, aquellos sometidos al poder nunca tienen un grado cero de influencia respecto a los que ejercen el poder; puesto que siempre hay una posibilidad de resistencia al poder, que pone entredicho la relación. Existe, por parte de quienes están sujetos al poder, un entendimiento de las condiciones de la relación, es decir, los sometidos aceptan y cumplen las condiciones de asimetría en la relación. En el momento en el que el rechazo y la resistencia al poder es mayor al cumplimiento y aceptación, “las relaciones de poder se transforman: las condiciones de la relación cambian, el poderoso pierde poder y al final hay un proceso de cambio [...] estructural.”<sup>4</sup>

Los dos principales mecanismos de formación de poder, que han sido identificados por diversas teorías del poder, son: la violencia y el discurso.<sup>5</sup> La violencia es un elemento central, mas no único para el ejercicio de poder. “La coerción y el miedo son fuentes decisivas para que los dominantes impongan su voluntad a los dominados”;<sup>6</sup> pocos sistemas institucionales pueden durar mucho tiempo si se basan de forma principal en una represión aguda.<sup>7</sup> El solo uso de la fuerza no implica una relación social, pues aquel actor que ostenta el poder debe destruir al actor que se resiste; lo cual destruye la relación, ya que se destruye al actor dominado. El uso de la violencia es “una acción social con significado social”<sup>8</sup> porque influye sobre los otros sujetos de forma intimidatoria, tiene una función discursiva en tanto sirve para reafirmar significados y valores.

Se requiere de una aceptación, un consenso, por parte de los sometidos en torno a significados, intereses y valores, que afirman el poder en la relación. El papel que tiene la construcción de significados es decisivo al momento de afirmar el poder en una relación, en tanto hace menos necesario recurrir a la violencia. Si los dominados aceptan los valores y significados que obedecen a los intereses

---

4 *Ibidem*, p. 34

5 *Ibidem*, p. 35

6 Manuel, Castells. *Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I)*, Los medios y la política. [En línea] TELOS Revista Enero-Marzo 2008, Dirección URL: <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articuloautorin invitado.asp?idarticulo=1&rev=74.htm> [Consulta: 31 de octubre del 2016]

7 *Ibidem*

8 Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*; México, Siglo XXI, 2012, p. 35

de los dominadores, no se requiere recurrir a la violencia para establecer la relación de poder, pues se reconoce una legitimidad en el uso de la fuerza. Este es uno de los puntos centrales para el ejercicio del poder en un Estado. Los dominados, al aceptar y reconocer un uso de la fuerza, provén a ésta de legitimidad. El Estado requiere de un proceso de legitimación en el uso de la fuerza, para permitir estabilizar el ejercicio de su dominio. “La forma en que la gente piensa determina el destino de las normas y valores sobre los que se construyen las sociedades.”<sup>9</sup> En caso de que la mayoría de personas, en un sistema, piense de forma contradictoria a los valores y normas institucionalizados en el Estado y consagrados en leyes, el sistema cambiará, aunque no necesariamente en un sentido que exprese los valores los agentes que impulsaron el cambio social.<sup>10</sup>

Existe una dependencia entre la legitimidad de un Estado y el “consentimiento obtenido mediante la construcción de significado compartido”<sup>11</sup>; los cuales se forman por medio de lo que Habermas define como acción comunicativa.<sup>12</sup> La acción comunicativa es: “la interacción de al menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que, ya sea con medios verbales o extraverbales, entablan una relación interpersonal donde buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción.”<sup>13</sup>

La cooperación humana, en especial en sociedades a gran escala, sería imposible sin la construcción de significados compartidos; y esto se da solamente gracias al desarrollo de procesos de comunicación.<sup>14</sup> Los seres humanos, a diferencia de los animales, hemos sido capaces de transformar las estructuras de las sociedades en las que vivimos. A finales del siglo XVIII los franceses pasaron de una estructura de gobierno monárquica, basada en el derecho divino, a una república, fundamentada en la soberanía popular; esto gracias a la capacidad de creación, transformación y re-articulación de significados compartidos.

La creencia en la democracia y los derechos, como significado compartido, en una sociedad son esenciales para la formación de un gobierno democrático. El consentimiento que se obtiene por los significados compartidos sustenta la legitimidad de un poder. “El poder de la comunicación está en el

---

9 Manuel, Castells. *Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I)*.

10 *Ibidem*

11 Manuel, Castells. op. Cit. 1. p. 36

12 *Ibidem*, p. 36

13 Jürgen, Habermas. *Teoría de la acción comunicativa, I Racionalidad de la Acción y racionalización social*, España, Tauros, 1999. p. 124

14 Yuval, Noah. *De animales a Dioses*. Argentina, Debate, 2014, p 44-47

centro de la estructura y la dinámica de la sociedad”<sup>15</sup>, pues permite transmitir significados que ayudan a conformar los valores bajo los cuales se constituyen las estructuras y dinámicas sociales. Por ello: la lucha por construir significados en las mentes humanas es fundamental en la pugna por el poder.<sup>16</sup>

El término comunicación proviene del latín *communicatio*, *-ōnis* que refiere a la acción de compartir, de poner en común<sup>17</sup>; por lo tanto el acto de comunicar es compartir, pero no cualquier cosa, es compartir significados por medio del intercambio de información.<sup>18</sup> Esto se puede realizar a nivel interpersonal o social; el segundo es fundamental para los procesos que dan forma a la sociedad. La comunicación socializada, la que se da en el ámbito público más allá de la comunicación interpersonal<sup>19</sup>, ofrece la base para la producción social de significados.

### **-La comunicación en la estructuración del poder**

Los dos principales mecanismos de formación de poder, la violencia y el discurso, tienen un apoyo recíproco; pues los discursos disciplinarios, aquellos que amenazan recurrir a la coacción, están sustentados por la capacidad potencial en el uso de la fuerza, y la violencia del Estado se racionaliza e interioriza y legitima mediante discursos.<sup>20</sup> Sin la capacidad de ejercer el uso de la violencia los discursos disciplinarios quedan sin sentido, pues en última instancia “el fundamento de todo Estado es la fuerza”.<sup>21</sup>

Las sociedades son conflictivas, no son “comunidades que compartan los mismos valores e intereses; por el contrario, son estructuras contradictorias que surgen de conflictos y negociaciones entre los diversos actores sociales”<sup>22</sup>, los cuales tienen valores y actitudes divergentes y cambiantes, por lo que los conflictos son continuos. Las negociaciones permiten llegar a acuerdos temporales que se cristalizan en instituciones de dominación, las cuales reflejan la actual relación de sometimiento entre actores, producto de la lucha por el poder. Las instituciones estatales, así como las públicas y privadas (como instituciones religiosas, académicas, empresas mediáticas, grupos económicos), no pueden ser

---

15 Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*; México, Siglo XXI, p 18

16 Manuel, Castells. *Redes de indignación y Esperanza*. España, Alianza Ed, 2012, p. 23.

17 Real Academia Española [En línea] Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=A58xn3c> [Consulta: 31 de octubre del 2016]

18 Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*; p. 87

19 Manuel, Castells. *Redes de indignación y Esperanza*, p. 23

20 Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*; p. 40

21 *Ibidem*, p. 39

22 *Ibidem*, p. 38

vistas como meras expresiones directas de los valores totales y únicos de una sociedad, por el contrario, son manifestaciones de relaciones de poder, producto de conflictos entre actores divergentes.<sup>23</sup>

Los procesos de estructuración del poder ocurren en una variedad de instituciones y ámbitos de la vida social (económico, cultural, político, medioambiental, militar, etc), por lo que se requiere considerar a los procesos de estructuración del poder como multiniveles y multiescala, y que se dan en un espacio y tiempo determinado. En cada uno de estos niveles de espacio/tiempo, se “producen y (re)producen y/o desafían las relaciones de poder en el origen de las instituciones y discursos”.<sup>24</sup> En este sentido el poder no es algo que se localice en un ámbito, esfera o institución social determinada, se encuentra a lo largo de toda la acción humana; no obstante existen “manifestaciones concentradas de relaciones de poder en ciertas formas sociales que condicionan y enmarcan la práctica del poder en la sociedad general imponiendo la dominación.”<sup>25</sup> Si el poder es relacional la dominación es institucional en tanto es en lo institucional donde se manifiestan las relaciones de poder, y el Estado, en sus diversas manifestaciones, ha sido una forma de dominación en la historia.<sup>26</sup> La facultad relacional del poder se encuentra condicionada por la capacidad estructural de dominación, más no determinada por ésta. Es decir, un actor puede tener una relación de poder con otro en tanto el primero tiene las condiciones estructurales para imponer su dominio. El poder de un estado depende de la estructura social en la que opera, y ésta existe en un contexto histórico determinado. Los procesos de estructuración de las relaciones de poder contienen dos partes: por un lado la dominación o la adquisición de posiciones dominantes; y por el otro, la resistencia al poder, que surge de los valores e intereses que no son representados o sub-representados en las redes que estructuran el poder y que buscan desafiarlo.<sup>27</sup> La primera posición refiere al poder, la segunda al contrapoder y la interacción entre ambas es, en última instancia, lo que configura la estructura de poder. Tanto el poder como el contrapoder hacen uso de los mismos mecanismos para buscar construir y compartir significados. Para que exista un desafío a las relaciones de poder es necesario construir discursos alternativos, que puedan “vencer la capacidad discursiva disciplinaria del Estado como paso necesario para neutralizar su uso de la violencia.”<sup>28</sup> Por lo tanto, la batalla entre poder y contrapoder -entre quienes buscan afianzar una relación de poder, y

---

<sup>23</sup> *Ibidem*,

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 39

<sup>25</sup> *Ibidem*,

<sup>26</sup> *Ibidem*,

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 78-79

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 40



aquellos que buscan desafiarla- es fundamentalmente discursiva; es decir que unos y otros buscan establecer sus significados y valores como los dominantes; y recurren a la violencia para establecer dichos discursos, que a su vez legitiman el uso de la violencia.

En este aspecto, los medios de comunicación tienen un papel fundamental pues son los medios más efectivos para compartir y socializar los valores y significados. Una red para comunicar información y puntos de vista es necesaria, en tanto se requiere un medio, un espacio, para transmitir los valores y significados, a esta red se le denomina “esfera pública”.<sup>29</sup> Como se mencionó, el poder de un Estado depende de la estructura social en la que opera, y ésta existe en un contexto histórico determinado.

En la actualidad el desarrollo tecnológico y los procesos de globalización, han provocado una modificación en las relaciones de poder del Estado, pues éstas ya no se definen exclusivamente dentro de los límites territoriales.<sup>30</sup>

El Estado se encuentra desafiado por: a) La globalización que limita su toma de decisiones soberana, y lo posiciona en un conflicto en cuanto a su capacidad de intervenir más allá del espacio territorial. <sup>31</sup>b) Las presiones del mercado hacia la desregulación que disminuyen la capacidad de intervención, y limita los ámbitos de ejercicio del poder. <sup>32</sup> c) Una crisis de la legitimidad política que confronta los valores bajo los que se fundó el Estado y por lo tanto se debilita su influencia sobre sus ciudadanos. <sup>33</sup>

El desarrollo tecnológico ha llevado a la conformación de una estructura social, denominada por Castells como “*sociedad red*”; la cual se identifica por “una estructura social construida alrededor de (pero no determinada por) las redes digitales de comunicación”.<sup>34</sup> En la actualidad el contexto histórico está caracterizado por los procesos de comunicación digital.

Las redes han sido fundamentales para la organización social y hoy en día se expanden como nunca antes y logran transformarse con mayor facilidad. Las redes digitales que dominan en la

---

29 Jung, Habermas. Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Visto en: Castells, Manuel. Comunicación y Poder. Siglo XXI p. 36

30 Manuel, Castells. *Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I)*, Los medios y la política.

31 *Ibidem*,

32 *Ibidem*,

33 *Ibidem*,

34 Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*; p. 24

actualidad tienen una capacidad de auto-reconfiguración, conforme a las necesidades e intereses de los poderes, que trasciende los límites territoriales tradicionales del Estado.

La sociedad red, la cual se distingue porque su estructura social-es decir los acuerdos entre personas que organizan el consumo, la producción, la experiencia y el poder, y que se expresan mediante una comunicación significativa codificada por la cultura- “está compuesta de redes activadas por tecnologías digitales de la comunicación y la información basada en la microelectrónica”.<sup>35</sup> Es una sociedad global porque su configuración no se limita por territorios. Lo cual no pretende establecer que todo el mundo participa en ella; la globalización refiere a que todos se ven afectados por los procesos que ocurren en las redes globales.<sup>36</sup> Como sucede con la red financiera global, la cual ya no encuentra sus puntos de operación o de influencia en locaciones geográficas dadas, sin embargo, pocos son los que participan en las operaciones financieras. Esta forma de articulación de la sociedad a partir de medios de comunicación digitales ha permitido el proceso de globalización.<sup>37</sup>

## 1.2 ¿Qué es democracia?

A lo largo de la historia de las formas de gobierno, es decir, de las maneras en que se ejerce el poder político, se ha denominado democracia a la forma de gobierno en la que el poder político se ejerce por todo el pueblo o la mayoría.<sup>38</sup> La democracia, a diferencia de las formas de gobierno autoritarias, se caracteriza por ser un régimen en el que hay “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.”<sup>39</sup> De la cita de Bobbio entendemos que el poder de toma de decisiones en una democracia tiene que involucrar a la mayoría; y el proceso de toma de decisiones no es arbitrario, por el contrario está determinado por reglas. Así podemos entender, a rasgos muy generales, que una democracia se caracteriza por ser incluyente en la toma de decisiones y estar regulada de acuerdo a normas. Un régimen se puede considerar más democrático en tanto un mayor número de personas participan, de manera directa o indirecta, en la toma de decisiones.

---

<sup>35</sup> *Ibidem* p. 50

<sup>36</sup> *Ibidem*

<sup>37</sup> *Ibidem* p. 51

<sup>38</sup> Norberto, Bobbio. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, FCE, 1989, Tercera edición, pp. 188-191

<sup>39</sup> Norberto, Bobbio. *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 2014, Tercera edición, p. 18

### **-Más allá de procedimientos y procesos**

Comprendemos que al delimitar la democracia a un marco regulatorio de procedimientos estamos dejando de lado una gran parte de los atributos que la conforman, y establecemos un parámetro muy simple para definir a un régimen democrático. Por ello es necesario puntualizar que la ciudadanía, que toma las decisiones, lo realiza a través de procesos de elección reales, en los que se plantean alternativas viables y se pueda distinguir unas de otras.

La democracia es limitada cuando las elecciones de los electores se encuentran restringidas por partidos, que administran los recursos políticos, para imponer a los electores dos o más opciones de aspirantes al poder que no necesariamente reflejan las posiciones y voluntades de los votantes.<sup>40</sup> Asimismo reconocemos que la realidad demuestra que una definición como la anterior es insuficiente, pues los sindicatos, partidos políticos, intereses económicos y de mercado, “tienen un peso creciente sobre la vida política, lo que a menudo quita toda realidad al pueblo “supuestamente soberano.”<sup>41</sup> La capacidad de influir los procesos democráticos, por parte de los intereses particulares, no se erradica ante la pura manifestación de una voluntad general, ni por el respeto al conjunto de reglamentos que establecen los procesos de elección. Los subsidios gubernamentales al sector financiero realizados por varios Estados, durante la reciente crisis económica de 2008 son ejemplo de cómo intereses privados se impusieron sobre la voluntad popular. Por ello es necesario indagar más allá del “conjunto de reglas procesales”. Si bien éstas son fundamentales y necesarias para la democracia se requiere buscar cómo se forma, manifiesta y aplica una voluntad que represente tanto el interés de la mayoría, como la “conciencia de todos de ser ciudadanos responsables del orden social.”<sup>42</sup>

La formalidad jurídica y política resulta necesaria en tanto elemento central de un Estado de derecho, que constituye al Estado y limita el uso del poder arbitrario, pero también establece los parámetros para la conformación de la vida social proclamando la unidad, y dando cohesión al sistema jurídico.<sup>43</sup>

---

40 Alain, Touraine. *¿Qué es democracia?*, México, FCE, 1994, Segunda edición, p. 42.

41 *Ibidem*, p. 17.

42 *Ibidem*, p. 18.

43 *Ibidem*, p. 35

El Estado de derecho conlleva la separación y limitación de poderes, ya que éstos son ejercidos en el ámbito de leyes preestablecidas. Desde la antigüedad se ha argumentado la idea de la superioridad del gobierno de las leyes, en contraste al gobierno de los hombres; en tanto aquellas no están sujetas a las pasiones, a diferencia de los segundos.<sup>44</sup>

Desde luego que esto plantea la siguiente duda: “¿ya que las leyes generalmente son puestas por quien detenta el poder, de dónde vienen las leyes a las que deberían obedecer el propio gobernante?”<sup>45</sup> Como bien señala Touraine “el respeto a las reglas de juego no impide que las posibilidades de los jugadores sean desiguales si algunos de ellos disponen de recursos superiores.”<sup>46</sup> Al reducir la democracia a un conjunto de procedimientos el Estado de derecho queda a disposición de un uso oligárquico, es decir, al beneficio de un grupo, que elaboran las leyes; y por lo tanto se cierra la puerta a demandas sociales, se limita la participación política y a todos los elementos que desafían o cuestionan el poder de los gobernantes.

El Estado de derecho, en una democracia, tiene cabida en tanto apunte hacia los intereses de los dominados. Las reglas de procedimiento deben ser vistas no como un fin, sino el medio para llegar a un fin que nunca se alcanza pero que provee de un sentido a las actividades políticas.<sup>47</sup>

Así las luchas en contra de las arbitrariedades en el uso del poder, o por la transparencia y rendición de cuentas en contra del secreto, por la igualdad de los ciudadanos, por garantizar la participación de la mayoría en la vida pública, entre otros, se constituyen como los fines que busca alcanzar la democracia.<sup>48</sup> De esta forma el Estado de derecho, en una democracia, se constituye como tal al velar por el intereses de la mayoría; así la limitación del poder del Estado no solo responde a la necesidad de evitar un uso arbitrario y abusivo de dicho poder, sino que busca “reconocer que el orden político tiene como función compensar desigualdades sociales”.<sup>49</sup>

El Estado de derecho no es un mero formalismo que estructure y delimite a las instituciones para evitar actos arbitrarios desde el poder del Estado y garantizar la participación política de una mayoría; hay que verlo como un elemento que permite articular la función del Estado en torno a las demandas de una mayoría sin poder, y que actúa en contra de intereses dominantes de diferente índole.

---

44 Norberto, Bobbio. *Estado, Gobierno y Sociedad*. p. 127-143

45 *Ibidem* p. 123

46 Alain, Touraine. *Op. Cit*, p. 169

47 *Ibidem*, p. 18

48 *Ibidem*, p. 18

49 *Ibidem*, p. 36

Al reducir la democracia a una mera formalidad de procedimientos, a un formalismo jurídico y político, se corre con el riesgo de negar a la democracia una característica esencial; ser el recurso para quienes no ejercen el poder en la vida pública, que les permite defender sus intereses y crear, así como fomentar, sus esperanzas.<sup>50</sup>

Este recurso es utilizado no solo para limitar el poder del Estado, sino para apelar a la intervención de éste en contra de los intereses y abusos que generan otros poderes, como es la cada vez más creciente desigualdad social que producen las economías de mercado.

Por lo anterior podemos decir que el gobierno de las leyes, en una democracia, conlleva no solo la forma en que deben actuar gobernados y gobernantes, sino a la forma en que las leyes deben ser planteadas.<sup>51</sup> Nos referimos a principios fundamentales, que más que dictar formas y procedimientos refieren a elementos ineludibles que determinan la conformación de las normas.

### **-Principios y derechos fundamentales**

Los principios que guían la formulación de leyes, en una democracia, se centran en el reconocimiento de derechos fundamentales de todos los individuos, como mecanismo de limitación al poder del Estado en la vida privada de las personas. En un sistema democrático, en el que se involucra a la mayoría en la toma de decisiones, la igualdad de los ciudadanos ante la ley es un principio fundamental. El reconocimiento de una igualdad, en el espectro político, no solamente corresponde a la atribución de los mismos derechos a los ciudadanos para la participación política y la limitación del poder del Estado; es igualmente un mecanismo de lucha en contra de las desigualdades sociales y económicas.<sup>52</sup>

En tanto, el espectro político se conforma como un espacio en el que aquellos sometidos al poder pueden interactuar como iguales con los que lo ostentan. El reconocimiento de la igualdad se basa en los principios de la doctrina de los derechos del ser humano, planteada por los *iusnaturalistas*, que fueron fundamentales para el desarrollo de la democracia. La cual plantea: “todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza, y por tanto sin importar su voluntad (o la de otros) [...] algunos derechos fundamentales.”<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 35-42

<sup>51</sup> Norberto, Bobbio. *El Futuro de la Democracia*, p. 19

<sup>52</sup> Alain, Touraine. *Op. Cit*, p. 36

<sup>53</sup> Norberto, Bobbio. *Liberalismo y Democracia*, México. F.C.E. 1989 p. 11

El reconocimiento de ciertos derechos surgió de la lucha en contra de los poderes absolutos, y la defensa del individuo ante los poderes de Estado. La noción de Estado liberal, entendido como un Estado limitado en contraste con un Estado absoluto, se centra en el reconocimiento de los derechos del individuo, el cual en reconocimiento de sus derechos, y los de otros, converge con otros individuos, en condiciones de igualdad, para manifestar su mutua voluntad de reconocimiento en un contrato social.<sup>54</sup> Así la democracia tiene por una parte el respeto a la individualidad, a las libertades personales, y por otra la limitación del Estado y las libertades de otros basadas en el mutuo reconocimiento de los derechos naturales. El jurista italiano Luigi Ferrajoli define los derechos fundamentales como aquellos derechos “subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por «status» la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”<sup>55</sup>

La definición teórica de Ferrajoli nos sirve para definir los derechos fundamentales desde un plano operacional en un sistema jurídico y político independientemente de la filosofía que los guíe, pues no apela a un orden legal específico en el que se reconocen y/o favorecen ciertos derechos sobre otros. Sin embargo, es útil en tanto identifica los elementos centrales de los derechos fundamentales como la universalidad y el reconocimiento del *status* de persona capaz de obrar.<sup>56</sup>

### **-Modernos v.s Antiguos: la división del ser político y el ser social**

La idea de los derechos fundamentales, como medio de limitación al poder del Estado surge de un cambio en la concepción de los fundamentos de la democracia. La diferencia consiste en la concepción de libertad entre los antiguos (Grecia antigua) y los modernos (liberales de los siglos XVII-XVIII). Los primeros tenían como fin “la distribución del poder político entre todos los ciudadanos de una misma patria: a esto llamaban libertad. El fin de los modernos es la seguridad en los goces privados: ellos llaman libertad a las garantías acordadas por las instituciones para estos goces”.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibidem* p. 11-19

<sup>55</sup> Luigi, Ferrajoli. *Derechos y Garantías: La Ley del más débil*, España, Trotta, 1999, Cuarta edición, p. 37

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 37-38

<sup>57</sup> B. Constant, De la liberté des anciens comparee à celle des modernes (1818). Visto en: Bobio, Norberto. Liberalismo y Democracia. p. 8

Para los modernos la política ya no constituye una expresión de las necesidades de una comunidad o colectividad. En el caso de la Grecia antigua la ciudad, es una acción sobre la sociedad.<sup>58</sup> Los modernos no conciben una unión entre Estado y sociedad, en la que hay una relación directa; por el contrario, ven una oposición ente ambos, que buscan influir uno sobre otro. La libertad de los modernos, la defensa de los individuos frente al Estado, es el reconocimiento a las individualidades; la de los antiguos es un llamamiento a la integración, a formar una unidad. Para los antiguos la sociedad es un orden, una estructura, un organismo. Por el contrario, los modernos reconocen que una sociedad está conformada por relaciones entre actores que tienen intereses y valores distintos. En los antiguos sociedad y Estado se encuentran en unión, el segundo es el reflejo de los intereses de la mayoría; los modernos oponen esta integración al evidenciar la oposición entre la sociedad y el Estado. La libertad de los modernos conserva de los antiguos la idea de la soberanía popular, pero “hace estallar las ideas de pueblo, nación y sociedad, de donde pueden nacer nuevas formas de poder absoluto, para descubrir que sólo el reconocimiento del sujeto humano individual puede fundar la libertad”.<sup>59</sup> La cultura republicana francesa del siglo XVIII se identificaba con la de los antiguos, en tanto procuraba la unidad e identificaba a la libertad con la ciudadanía. Las dos perspectivas veían la necesidad de una unidad entre los individuos.

Por el contrario, la democracia, en la actualidad, ya no se puede definir como la creación política de la ciudad (de una unidad), sino como la penetración del mayor número de actores sociales, individuales y colectivos, en el campo de toma de decisiones.<sup>60</sup> Se trata ya no de una relación directa entre sociedad y Estado sino de una dinámica de relación e interdependencia entre estos dos elementos. Compartimos con Touraine la idea cuando menciona que en el mundo de los Estados “no es posible hablar de democracia de otra forma que como un control ejercido por los actores sociales sobre el poder político.”<sup>61</sup>

## **-Soberanía popular**

---

58 Alain, Touraine. *Op. Cit.*, p. 40

59 *Ibidem*, p. 173

60 *Ibidem*, p. 41

61 *Ibidem*,

La idea de la soberanía popular es el punto de partida de la democracia. La definición de Bobbio que se mencionó al inicio, refiere la noción de soberanía popular donde “el poder es ejercido por todo el pueblo, o por el mayor número”.<sup>62</sup> La participación de la mayoría de los interesados en la toma de decisiones, y el respeto a dichas decisiones, es uno de los elementos que distingue a la democracia de otras formas de gobierno. El reconocimiento de la igualdad política entre los ciudadanos llevó a la desarticulación de los sistemas jerárquicos, abriendo paso para la ampliación del espectro de participación política y constituyendo el principio de mayoría.

Junto al Estado de derecho y el reconocimiento de derechos fundamentales, la soberanía popular se constituye como un elemento fundamental y formal para la democracia. Para que exista una democracia es necesario que la mayoría de personas, por su voluntad, busque ejercer el poder, al menos de forma indirecta, de hacerse escuchar y de intervenir en las decisiones que los atañen.<sup>63</sup> La democracia al ser un sistema abierto a la participación de la mayoría, en los procesos de toma de decisiones, y por lo tanto del ejercicio del poder, involucra que los gobiernos democráticos debe rendir cuentas ante quienes ejercen el poder que los legitima. Así la lucha en contra de la secrecía, y en pro de la transparencia es fundamental para el ejercicio democrático.

Desde los tiempos de la Grecia antigua los detractores de la democracia han señalado los vicios que conlleva el gobierno de muchos. La amenaza que presenta la democracia, como forma de gobierno, es degradarse a una tiranía de la mayoría.<sup>64</sup> ¿Cómo evitar que un dominio de una mayoría no resulte en la obliteración de los intereses de una minoría? Esta pregunta toma mayor relevancia si consideramos aquellos contextos de una volátil tensión política, social o racial, en los que el dominio de una mayoría, inclusive una relativa, ha llevado al exterminio de miles de personas.

Limitar el acceso al poder se convierte en una preocupación de aquellos que buscan defender la democracia, en aras de evitar la tiranía de la mayoría. Pues fácilmente las pasiones de un grupo mayoritario pueden llevar, por medios legales y con respeto a la formalidad democrática, al poder a regímenes totalitarios, como fue el caso de Alemania y el nacionalsocialismo. Limitar el poder puede reducir a su mínima la expresión de la libre elección de los gobernantes por los gobernados, se puede

---

62 Norberto, Bobbio. *Estado, Gobierno y Sociedad*, p. 191

63 Alain, Touraine. *Op. Cit*, p. 222

64 Norberto, Bobbio. *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989 p. 63



reducir a una simple expresión de preferencias de un proyecto o programa formulado por una élite.<sup>65</sup> Eso, como ya mencionamos anteriormente, se aproxima más a un régimen oligárquico que a una democracia. Al reducir la soberanía popular a un mínimo se crean sistemas en que los que se limita la participación política al ejercicio del voto de partidos políticos, u organizaciones sociales, que se disputan entre si el ejercicio del poder.

Por otra parte, los llamados a las masas en aras de un bien general, apelar a una unidad nacional para salvaguardar la voluntad del pueblo, han sido herramientas comunes en las retóricas de tiranos y regímenes autoritarios que buscan justificar actos que vulneran los derechos de individuos y minorías. En contra de la tiranía, que puede implicar limitaciones a la soberanía popular, así como el abuso al poder del Estado, se alzan las reivindicación de derechos y libertades fundamentales que protegen a las minorías, y a los que no ostentan el poder político, económico o de cualquier otra índole.

Ante los abusos del Estado, la posible tiranía de la mayoría, y las concepciones republicanas se alza el reconocimiento de la libertad y los derechos de los sujetos los cuales tienen a la democracia como eje central. Los derechos y libertades fundamentales no solo buscan defender al individuo ante el poder del Estado o la idea de moral superior de toda la soberanía popular, también busca la defensa del sujeto y su individualidad, ante las desigualdades económicas de la actualidad y la lógica de mercado. En este sentido la democracia es una “lucha de unos sujetos en su cultura y su libertad, contra la lógica dominadora de los sistemas.”<sup>66</sup>

La democracia busca dar la mayor libertad al mayor número de individuos, y reconocer el mayor número de diversidades. Por ello no podemos considerar que la democracia exista al margen del reconocimiento de la diversidad cultural, religiosa, opinión y de proyectos de vida. El respeto a la diversidad de proyectos individuales y colectivos, “combina la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse con una colectividad social, nacional o religiosa particular.”<sup>67</sup> La libertad de expresión, reunión y manifestación es esencial a una democracia, en parte porque involucra la manifestación de las identidades que los sujetos adoptan, y sobre las cuales el Estado no puede implicar juicios morales.

---

65 Alain, Touraine. *Op. Cit.*, p. 123-125

66 *Ibidem*, p. 22

67 *Ibidem*, p. 22-25

En este sentido la igualdad en democracia no es la homogeneidad republicana, no refiere solamente a la uniformidad en el trato a los sujetos, el reconocimiento a ser tratados igual ante el Estado y de poder participar en las cuestiones políticas. La igualdad, para poder ser democrática, significa el derecho de cada individuo a la autodeterminación de su propia existencia.

Los derechos de las minorías deben ser tutelados para permitir el disenso y la oposición, sin los cuales no podemos hablar de democracia. La diversidad de culturas e identidades que conforman y convergen en una sociedad y una nación, constituye una de las características principales del mundo contemporáneo. La homogeneidad no es la norma, por el contrario, las sociedades se polarizan. Por ello la democracia, en la actualidad, no se puede fundar en “una concepción orgánica de la sociedad”<sup>68</sup> en la que se promueve una unidad y se identifica la libertad con la ciudadanía, a la voluntad popular con el Estado, como sucedió con los antiguos. Hoy en día la democracia debe procurar la diversidad, reconociendo la heterogeneidad de los actores sociales; de lo contrario se corre el peligro de terminar restringiendo las manifestaciones culturales de los individuos y comunidades, en aras de una unidad, lo cual ha llevado a contextos de tensión y violencia social. Por lo tanto, la democracia se constituye como un sistema político de diferencias, que reconoce la continua existencia de conflictos y choque de valores.

Al reconocer las diferencias la democracia debe crear y velar por los espacios en que se manifiestan, ya que es en estos espacios, en especial los de participación política, donde se da una manifestación de diferencias, en donde se demuestra la fortaleza de una democracia; en palabras de Bobbio “cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia [...], se debe investigar no si ha aumentado o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho.”<sup>69</sup> La democracia solo existe cuando hay un espacio político que protege los derechos de las personas contra la omnipotencia del Estado, y permiten la resistencia a los poderes.<sup>70</sup> El reconocimiento y aceptación de estos espacios es fundamental para la democracia; por ello el ejercicio de la protesta y la libertad de expresión son fundamentales, pues en este ejercicio se forjan los espacios de participación.

---

68 *Ibidem*, p.17

69 Norberto, Bobbio. *El Futuro de la Democracia*, p. 35

70 Alain, Touraine. *Op. Cit*, p. 35-42

La aceptación, por parte de los actores, de un acuerdo para el reconocimiento de los derechos de otros es básico para el desarrollo democrático de una sociedad. La democracia requiere de un acuerdo, pero éste no debe ser global, no debe referir a fines últimos y a una concepción del bien, ya que esto puede llevar a la imposición de un ideal. El acuerdo que requiere la democracia debe ser específico, y debe referir a las condiciones de cooperación<sup>71</sup>; es un consenso para un objeto específico, el cual alude a lo que John Rawls denomina “bienes primarios”, es decir, a las condiciones de la ciudadanía, de la participación libre e igual en la gestión de la sociedad.<sup>72</sup>

### **-Tres dimensiones de la democracia**

La definición de democracia como un procedimiento en el que una mayoría participa en elecciones libres, a intervalos regulares, para que los gobernados elijan a los gobernantes<sup>73</sup> nos es útil para delimitar ciertos elementos institucionales que son fundamentales en la democracia, pero que no la llenan de contenido.

Hasta el momento hemos reconocido tres dimensiones cuya interacción e interdependencia conforman la democracia:<sup>74</sup>

- 1) Reconocimiento de derechos fundamentales que limitan el poder del Estado, la iglesia, el mercado, la mayoría o las relaciones familiares, y sirven como elementos rectores de en la creación de leyes.
- 2) La ciudadanía, referente a la participación política de los individuos, y que apela a una integración social, en un reconocimiento del individuo como perteneciente a una ciudad, a un Estado-Nación definido en un territorio y unido a una historia y una cultura.
- 3) La representación. Es la “existencia de actores sociales de los que los agentes políticos sean los instrumentos.”<sup>75</sup> La representatividad de los gobernantes reconoce la diversidad social y las diferencias. Esas tres dimensiones se oponen y combinan. La idea de ciudadanía puede oponerse a la universalidad de los derechos humanos, en tanto el primero refiere a la integración y el segundo a la individualidad. La misma idea de ciudadanía puede oponerse a la democracia cuando los llamados al nacionalismo desconocen las diferencias sociales, culturales, económicas que forman parte de los individuos. Es la

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 177

<sup>72</sup> John, Rawls. *Liberalismo Político*. México, FCE, 1995, p. 177

<sup>73</sup> Touraine, Alain. *Op. Cit.*, pp. 42-48

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 42-48

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 43

idea de la yuxtaposición de estas tres dimensiones, sin la existencia de un poder esencial, lo que constituye a la democracia. “El rechazo a toda esencialidad del poder es indispensable para la democracia”<sup>76</sup>. Reducir la democracia a la ley de la mayoría, pues éstas son cambiantes según los temas y el contexto, así como niega los derechos de minorías e individuos es un error que atenta en contra de principios democráticos.

### **-El sujeto en democracia**

El individuo juega un papel fundamental en la sociedad democrática, tanto como actor en la toma de decisiones políticas, como sujeto que resiste la imposición de poderes. Alain Touraine propone una concepción que defina la acción democrática por la liberación de los sujetos y los grupos dominados por la lógica del poder.<sup>77</sup> Por ello considera que la democracia se funda en el reconocimiento de las libertades individuales y colectivas por las instituciones sociales, por lo que apela a la idea de derechos humanos, porque fue elaborada desde la resistencia y la disidencia al poder totalitario.

Para Touraine, los sujetos en libertad son aquellos individuos que se construyen como actores por la “asociación de su libertad afirmada y su experiencia vivida”<sup>78</sup> y son capaces de librarse de las normas sociales y del deber del Estado. La democracia reconoce el derechos de los individuos a ser sujetos en libertad, es decir, reconoce la capacidad individual y colectiva de ser los actores de su historia, de crearse a sí mismos y de modificar su medio ambiente. La democracia, como la hemos entendido, no reduce al ser humano a ser solamente un ciudadano, un individuo que ejerce una cierta participación política, lo reconoce como un individuo libre que pertenece a colectividades económicas, sociales, culturales, etc. y que participa en la transformación y formación de éstas.

Por lo tanto, no son solamente derechos fundamentales para “liberarse de las cadenas” de la esclavitud, del capital, del mercado, etc; es el reconocimiento de los derechos para que los sujetos puedan desarrollar un proyecto de vida, entendido éste no como un concepto definido por su contenido, por un ideal absoluto, sino como una idea de lucha “contra la heteronomía, la imitación y la ideología”<sup>79</sup> que se le impone a los individuos por el mercado, el Estado, la sociedad, etc.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 45

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 19-20

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 22

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 182

La libertad de expresión es fundamental, en un plano individual, en tanto permite al sujeto afirmar su libertad al manifestar su autonomía y su idea de sí mismo. La libertad de expresión y asociación permiten que en una democracia las demandas personales emerjan en la vida pública y tengan un efecto en las decisiones políticas.

El movimiento LGBTTI ha sido un claro ejemplo de esto; ante las imposiciones sociales, religiosas y civiles, lucharon por el reconocimiento de su autodeterminación como sujetos haciendo un continuo uso de su libertad de expresión, no solo con fines políticos como en marchas o protestas, sino como elemento de manifestación del proyecto de vida que buscan y desafiando las imposiciones. La democracia debe constituirse como el espacio institucional que defiende los esfuerzos individuales y colectivos para formarse y dar se a reconocer como sujetos libres.<sup>80</sup>

### **1.3 Libertad de expresión y medios de comunicación en democracia: Constituyendo la esfera pública**

Un aspecto fundamental de la democracia consiste en que el poder de toma de decisiones reside en la mayoría de la población. La comunicación juega un papel decisivo en la conformación de una sociedad democrática, en tanto el acceso a la información determina la capacidad de los individuos de tomar decisiones, y en la conformación o estructuración de ideas y valores. En una democracia, por lo tanto, el poder de la comunicación, es decir, el intercambio de información, debe estar al alcance de la mayoría. De esta forma se comprende que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no es un complemento de la democracia, sino un pilar para el desarrollo democrático de cualquier sociedad.

La democracia depende de la comunicación para conformar una vinculación social, socializar la información y los flujos de conocimiento básicos, así como para hacer visibles las demandas, problemáticas y opiniones de diversos grupos sociales. Los medios de comunicación proporcionan esferas de interacción, debate y deliberación políticos; y por lo tanto están en el centro mismo de la organización social, económica y del intercambio cultural.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 184

<sup>81</sup> Richard, Maxwell. *El papel de la Comunicación en nuestra sociedad*. Queens College, City University of New York, [En línea] Dirección URL: <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/521/02%20EL%20PAPEL%20DE%20LA%20COMUNICACION%20EN%20NUESTRA%20SOCIEDAD.pdf> [Consulta: 31 de octubre del 2016]

La definición de democracia que dimos identifica como un elemento de la democracia “un conjunto de reglas procesales”. Por lo que se entiende que existe una serie de estatutos que conforman, y por ende limitan los mecanismos bajo los cuales un Estado, y los individuos, actúan. Así pues, los procesos y mecanismo que facilitan la comunicación en los Estado democráticos deben estar regulados de forma tal en que incluyan y estén al alcance del mayor número de personas.

Como ya mencionamos, se requiere de una red para comunicar información y puntos de vista, en tanto se requiere un medio, un espacio, para transmitir los valores y significados, a la cual se le denomina “esfera pública”.<sup>82</sup> Habermas define la esfera de lo público como un campo de la vida social, al que todos los ciudadanos tienen cierto acceso, y en el que se forma algo similar a la opinión pública.<sup>83</sup> En cada conversación entre particulares en la que los individuos, en ejercicio de su libertad de asociación y expresión, y libres de la coacción del estado, expresan opiniones se constituye una parte de la esfera pública.

En el contexto de un público amplio, este tipo de comunicación requiere de medios específicos para transmitir la información. Los medios masivos de comunicación (radio, televisión, periódicos, etc.) cumplen esta función, es decir, que son los mecanismos que permiten realizar lo que referimos anteriormente como comunicación socializada.<sup>84</sup> Cualquier proceso de comunicación, ya sea interpersonal o socializada, se define a partir de la “tecnología de la comunicación, las características de los emisores y receptores, de la información, sus códigos culturales de referencia, sus protocolos de comunicación y el alcance del proceso.”<sup>85</sup>

El alcance de los medios de comunicación socializados es un público muy amplio y suele denominarseles medios de comunicación de masas; cuya característica tradicional es ser unidireccionales, es decir, el receptor, que son muchos, tiene limitadas o casi nulas posibilidades de interacción con el emisor, que es uno. El desarrollo tecnológico, gracias a la creación y expansión del Internet, elementos que han permitido la configuración de la sociedad red, ha llevado al surgimiento de una nueva forma de comunicación de masas que permite la interacción. Castells llama a esta nueva

---

82 Jung, Habermas. *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Visto en: Castells, Manuel. *Comunicación y Poder*, México, Siglo XXI,

83 Jung, Habermas. *An Encyclopedia Article* (1964). *New German Critique*, No. 3 (Autumn, 1974), pág. 49-55 [En línea] Dirección URL: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1347207.files/habermas%20public%20sphere.pdf>

[Consulta: 31 de octubre del 2016]

84 *Ibidem*, p. 49-55

85 Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*; p. 87

forma de comunicación: *autocomunicación de masas*.<sup>86</sup> Es comunicación de masas, porque los posibles destinatarios son audiencias globales; al mismo tiempo es *autocomunicación* en tanto una misma persona puede generar el mensaje, seleccionar los posibles receptores, y elegir los mensajes o contenidos que desea recibir y difundir. Estas tres formas de comunicación (interpersonal, comunicación de masas y *autocomunicación de masas*) coexisten, interactúan y se complementan<sup>87</sup>, y en todos esos niveles se forma la esfera pública. La esfera pública política se diferencia de otras esferas públicas, en tanto las discusiones refieren a las prácticas del Estado.<sup>88</sup>

El poder coercitivo del Estado es la contraparte de la esfera pública política, y no forma parte de ésta. El poder del Estado no coincide con la esfera pública, por el contrario se confrontan; pues es en la esfera pública en la que se conforman las opiniones que no provienen desde el poder gubernamental. Si bien se considera al poder del Estado como un poder público, es necesario acotar que éste es tal en tanto tiene la tarea de velar por lo público, de procurar el bien a todos los ciudadanos. Solamente cuando el ejercicio del control político logra ser sometido, a la demanda democrática de acceso a la información y publicidad, la esfera pública política logra una influencia institucional sobre el gobierno a través de los instrumentos legislativos.<sup>89</sup>

El término opinión pública, según lo referido por Habermas, alude a la labor de crítica y control de la estructura dominante del Estado, practicada por un público de manera informal y formal, por medio de elecciones periódicas.<sup>90</sup> La opinión pública tiene una función crucial como mecanismo de control de las acciones que ejerce el poder estatal, y esta función solamente se da si los individuos son libres de expresar sus opiniones.

La regulación que demandan la publicidad, de asuntos vinculados con la función de la opinión pública (como la publicidad en los proceso legislativos o audiencias judiciales), está relacionado con la opinión pública.<sup>91</sup> La esfera pública, como esfera que media entre la sociedad y el Estado, en la que se forma el público como portador de la opinión pública, reconoce ciertos principios en torno a lo público

---

86 *Ibidem*, p. 88

87 *Ibidem*, p. 88

88 Jung, Habermas. *An Encyclopedia Article* pp. 49-55

89 *Ibidem*, pp. 49-55. Nota: Texto original en inglés, la traducción por el autor. Original:

“Only when the exercise of political control is effectively subordinated to the democratic demand that information be accessible to the public, does the political public sphere win an institutionalized influence over the government through the instrument of law-making bodies.”

90 *Ibidem*,

91 *Ibidem*,

e información pública, que anteriormente pertenecía al secreto de los monarcas y debió ser despojada para permitir un control democrático de la acción estatal.<sup>92</sup> El vínculo entre libertad de expresión, acceso a información y publicidad del Estado es estrecho pues, uno involucra al otro. Habermas se refiere a unos principios que modelan normas y modos por los cuales el funcionamiento de la opinión pública puede ser garantizado: a) acceso general, b) eliminación de privilegios, y c) descubrimiento de las normas generales y las legitimaciones racionales.<sup>93</sup>

La discusión y crítica pública de temas relacionados con el ejercicio de la autoridad política, y la protección institucional de este debate, no es algo que exista desde el surgimiento de las primeras sociedades a gran escala. Como señala Habermas, los conceptos de esfera pública y opinión pública se desarrollaron en un contexto histórico particular de la sociedad burguesa durante el siglo XVIII, en el que se comenzó a diferenciar las meras opiniones (presunciones culturales, convicciones normativas y prejuicios colectivos), las cuales persisten a lo largo de la historia, se distinguen de la opinión pública en tanto ésta por definición solamente existe cuando un público converge en una discusión racional.<sup>94</sup> Es la noción de una discusión racional, de “un reconocimiento del poder de la razón y de la riqueza del intercambio de argumentos entre individuos, de las confrontaciones de ideas y de opiniones ilustradas”<sup>95</sup> lo que diferencia a la opinión pública de las meras opiniones.

### **1.3.1 Medios de comunicación y política en democracia**

Hemos establecido la importancia que tienen la libertad de expresión y los medios masivos de comunicación en una democracia como medio de: crítica y control al poder estatal, y de ascenso de demandas sociales; así como el papel que desempeña la comunicación socializada en la articulación de relaciones de poder en una sociedad. Continuaremos por profundizar el papel que tienen los medios de comunicación en la actualidad, poniendo énfasis en su relación con la política y el efecto que tienen las lógicas de poder en el funcionamiento de los medios de comunicación en una democracia.

“La política es el proceso de asignación de poder en las instituciones del estado.”<sup>96</sup> Como sostiene Castells, una de las principales bases de las relaciones de poder es la capacidad para construir

---

<sup>92</sup> *Ibidem*,

<sup>93</sup> *Ibidem*,

<sup>94</sup> *Ibidem*,

<sup>95</sup> Armand , Mattelart, et al. *Historia de las teorías de la comunicación*. España, Paidós. 2005. p. 61

<sup>96</sup> Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*; México, p. 261



y socializar valores y significados, a través de la comunicación socializada de la cual los medios de comunicación, ya sean de comunicación de masas o autocomunicación de masas, son el principal vínculo en la actualidad.<sup>97</sup>

En las sociedades contemporáneas los medios de comunicación son fundamentales para la formación de la opinión pública y el funcionamiento de la esfera pública. Los procesos de comunicación tienen un papel primordial en el ámbito político. “La política se basa en la comunicación socializada, en la capacidad para influir en la opinión de las personas.”<sup>98</sup> En nuestra sociedad la política se hace en y a través de los medios de comunicación. A esto Castells denomina *política mediática*.<sup>99</sup> El sistema político es representado ante los medios de comunicación con el fin de buscar lograr un apoyo, o al menos una menor hostilidad, por parte de los ciudadanos, los cuales fungen como consumidores en un mercado político.

El poder no está en los medios ni en los actores políticos, pues estos requieren de los medios de comunicación para difundir mensajes; pero los medios requieren crear contenidos, por lo que dependen de la actividad de los actores políticos.<sup>100</sup> Los actores políticos deben adoptar el lenguaje propio de los medios de comunicación, y este lenguaje se centra en gran parte en las imágenes. La necesidad de controlar su imagen hace que surge en la clase política una necesidad de mediar la forma en que los exponen los medios.

### **1.3.2 Los medios de comunicación más allá de la esfera público política**

En la realidad la relación entre prensa y democracia no es directa, se encuentra mediada por otros factores que influyen en la forma en que los medios de comunicación actúan, y por lo tanto la manera en que se realiza la comunicación socializada es afectada. En la actualidad los medios de comunicación se encuentran sumergidos en dinámicas que los presionan y someten a leyes, lógicas de mercado y corporativas empresariales, controles estatales, y en ocasiones al ejercicio de la violencia, lo que modela sus estructuras y políticas editoriales, y restringe la posibilidad de actuar como agentes de distribución e intercambio de información plural.

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 261

<sup>98</sup> Manuel, Castells. *Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I)*, Los medios y la política.

<sup>99</sup> Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*, México, p. 261

<sup>100</sup> Manuel, Castells. *Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I)*, Los medios y la política.

Estas presiones niegan a los medios de comunicación la posibilidad de ser un medio para la esfera pública y la realización de la opinión pública; es decir que los medios de comunicación, al ser sometidos a lógicas económicas y políticas, dejan de ser un vínculo para la crítica y el control de la estructura dominante del Estado. En palabras de Touraine:

“La democracia se ve privada de voz si los medios, en lugar de pertenecer al mundo de la prensa [...], del espacio público, salen de él para convertirse[...] en empresas económicas cuya política está gobernada por el dinero o por la defensa de los intereses del Estado”.<sup>101</sup>

La relación entre medios de comunicación y democracia depende no solo del estado actual de los medios de comunicación y del estado de la democracia en un contexto dado, sino de una variedad de factores económicos y sociales como la pobreza y la alfabetización, contextos religiosos, y del desarrollo tecnológico.<sup>102</sup> Cada uno de estos elementos tendrá un efecto en la forma en que la información circula y en la manera en que funciona una democracia.

Cualquier investigación que tenga como objeto la relación entre medios de comunicación y democracia debe comenzar por conocer las circunstancias actuales: ¿cuál es el estado actual de los medios de comunicación?; ¿cómo se regulan sus diversos elementos?; ¿cómo se sostiene y protege el ejercicio periodístico?<sup>103</sup> Asimismo es necesario abordar el estado actual de la democracia, para poder empezar a establecer una relación entre ambos elementos.

En este trabajo pretendemos aproximarnos a la primera parte: el estado actual de la prensa en México, en especial las agresiones a la libertad de expresión en el contexto del ejercicio periodístico. Si bien los elementos que afectan el funcionamiento de los medios en una democracia son de diversa índole, el trabajo se centra en la forma en que el Estado protege el derecho a la libertad de expresión, que da sustancia a los medios de comunicación en una democracia, en el contexto de cobertura periodística.

---

101 Touraine, Alain. *Op. Cit.*, p. 220

102 Natalie, Fenton. *Journalism and Democracy: Towards a Contemporary Research Strategy in Mexico*. Goldsmiths, University of London, [En línea] Dirección URL: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/Journalism%20and%20Democracy\\_Towards%20a%20contemporary%20research%20strategy%20in%20Mexico.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Journalism%20and%20Democracy_Towards%20a%20contemporary%20research%20strategy%20in%20Mexico.pdf), [Consulta: 31 de octubre del 2016]

103 *Ibidem*,

Tomaremos como brújula rectora los derechos fundamentales en tanto, como se ha mencionado, tienen la posibilidad de servir como herramientas que posibilitan hacer frente al poder del estado, al consenso de mayorías y a las lógicas económicas dominantes que han favorecido la desigualdad social.

En el presente trabajo recurrimos al entendimiento que se hace de derechos fundamentales a partir de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (DUDH), Convención Americana de Derechos Humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los derechos humanos, tal como se manifiesta en al DUDH, apelan a una sociedad en la que se garantiza a toda persona una vida decente, digna y oportunidades para su realización personal, pero que de igual forma se garantiza la libertad de expresión y asociación política; por ello “la vigencia de los derechos humanos [...] exige una forma democrática de gobierno.”<sup>104</sup>

Recurrimos así a tres conceptos que se relacionan y complementan: comunicación socializada, democracia y derechos fundamentales. El primero es fundamental para establecer las estructuras de poder en toda sociedad. La democracia es aquella forma de gobierno que reconoce el poder de toma de decisiones en una mayoría *sin menoscabar los derechos de las minorías*, reconociendo la diversidad y los derechos fundamentales, los cuales permiten hacer frente al poder del Estado y otros actores. El marco normativo internacional de derechos humanos nos sirve como referencia de los estándares en libertad de expresión pues refiere directamente a la articulación de estos tres conceptos.

Si en el presente trabajo apelamos a un ordenamiento jurídico internacional y nacional, no pretendemos reducir la problemática que nos ocupa a una mera formalidad, es decir, al cumplimiento de un marco normativo de derechos humanos por parte del Estado mexicano. La defensa de la libertad de expresión es fundamental para crear el contexto en que puedan surgir discursos en contra de los poderes dominantes, que denuncien las fallas en las estructuras de poder: que den voz a las problemáticas sociales y se permita el surgimiento de movimientos de lucha en contra de los poderes dominantes.

Al estudiar la forma en que el estado mexicano protege la libertad de expresión buscamos aproximarnos a la forma en que los discursos del contrapoder son protegidos. Por ello partimos del entendimiento que al reconocer el derecho a la libertad de expresión, y al crear las garantías necesarias

---

104 Matthew, Gibney. (ed). *La Globalización de los Derechos Humanos*. España. Crítica. 2003. p. 25

para su ejercicio, se fomenta la generación y debates de discursos contradominantes; es decir, aquellos discursos que surgen del contrapoder y enfrentan a los poderes económicos, políticos y sociales.

## **2.-Marco jurídico de la libertad de expresión en México**

### **“Estándares internacionales de la libertad de expresión”**

En el presente apartado se describirá el marco jurídico bajo el cual el Estado mexicano reconoce el derecho a la libertad de expresión. Es importante dedicar un espacio al marco jurídico que establece los límites y posibilidades de la libertad de expresión en tanto éste define el espacio en el cual se da el intercambio de información. El ordenamiento jurídico crea y delimita el espacio de intercambio; pero también construye el andamiaje que faculta o limita los flujos de intercambio de información. En este sentido el presente capítulo aborda tanto los elementos que delimitan el espacio para el intercambio de información, como las condiciones jurídicas que existen para fomentar o restringir dicho intercambio.

Abordamos todos los aspectos referentes al ejercicio de libertad de expresión, entendiendo que existe la necesidad de acercarse a todos los mecanismos de censura que se ejercen y limitan el ejercicio del derecho y afectan al periodismo. Por ello dedicamos espacio a temas como el acceso al derecho a la información, el derecho a la protesta, y la legislación de Internet y el espectro radioeléctrico.

### **2.1 Principios, fundamentos e interpretaciones generales del marco legal**

En este apartado mencionaremos una serie de principios generales que sirven para la interpretación de los artículos que salvaguardan el derecho a la libertad de expresión. Buscamos explicar las líneas rectoras bajo las cuales los organismos internacionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, han entendido el derecho a la libertad de expresión.<sup>105</sup> Consideramos que es importante describir y explicar el marco legal nacional e internacional ya que suele ser un tema tratado en el ámbito jurídico, pero poco abordado en el gremio periodístico.

Si bien las interpretaciones que dan las cortes, gobiernos e instituciones públicas varían, y en ocasiones llegan a ser antagónicas, buscamos mencionar aquellos principios e interpretaciones que resultan ser los que proveen mayor garantía en el ejercicio del derecho a la libre expresión. Mencionamos los principios que han servido para dar mayor protección al derecho y promueven un mayor intercambio de información en la sociedad.

---

105 Haremos referencia principalmente a las sentencias e interpretaciones dadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH); en tanto estos dos tribunales son los de mayor jerarquía cuyas sentencias son vinculantes para las autoridades mexicanas y causan jurisprudencia en la materia. Para más información véase: SCJN. Contradicción de Tesis 283/2011

Bajo el entendido de que el derecho en cuestión no es absoluto y la legislación vigente reconoce ciertos límites a éste, es necesario que en esta sección abordemos los criterios que justifican dicha limitación y su aplicación. Dichas limitaciones tienen un impacto en la labor periodística, por lo que conocer la forma en que han sido interpretadas por las instancias encargadas de aplicarlos resulta relevante para los estudios de la comunicación. Buscamos explicar las situaciones en que la libertad de expresión puede llegar a “chocar” o confrontarse con otros derechos, como es el caso del derecho a la vida privada.

Siendo el derecho a acceder y buscar información uno de las dimensiones de la libertad de expresión, en este apartado haremos mención de los vínculos entre el derecho al acceso a la información (DAI) y la libertad de expresión. Tanto el derecho nacional como en el derecho internacional se establecen la íntima correlación entre el DAI y la libertad de expresión; en la DUDH se reconoce el DAI dentro del artículo 19º, en contraste en la CPEUM se menciona en el artículo 6º. El DAI surge del reconocimiento de la dimensión social de la libertad de expresión. Por ello en este apartado haremos referencia a los principios que guían el DAI y como éste es uno de los principios fundamentales para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Asimismo es importante recalcar que los principios, fundamentos e interpretaciones aquí descritas son estándares que deben guiar el desarrollo de la legislación secundaria y la creación e implementación de política pública por parte de los Estados. Por ello este capítulo nos provee con los fundamentos que deben regir a las instituciones que analizamos en el siguiente capítulo, en tanto éste refiere al trabajo realizado por las instituciones responsables de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

### **2.1.1 Todas las dimensiones del derecho**

Como es señalado por los tratados, leyes y pactos citados en párrafos anteriores, el derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental e inalienable de todos los individuos, y tiene un papel principal para el pleno ejercicio de otros derechos. La protección de este derecho involucra todas sus formas y manifestaciones, por lo cual no se limita a las expresiones escritas y orales ejercidas por comunicadores en medios de difusión e información. Por el contrario involucra expresiones artísticas, culturales, sociales, políticas, religiosas o de otra índole manifestadas por una diversidad de medios ya sean pictóricos, audiovisuales, lingüísticos, etc.

Como característica fundamental el derecho a la libertad de expresión involucra el derecho a buscar, recibir y difundir información, por lo cual se entiende que el acto de buscar y difundir información, propio de la actividad periodística, está protegido dentro de la legislación nacional e internacional.

Cualquier acto de expresión conlleva dos dimensiones: una individual, que refiere al ejercicio del derecho por una persona, y otra colectiva.<sup>106</sup> Se hace mención del acto de “recibir” información como un elemento del derecho a la libertad de expresión, lo cual conforma la dimensión social o colectiva del derecho. La libertad de expresión es un pilar de la democracia, en tanto permite la libre difusión de ideas e información. Lo cual es primordial para la toma de decisiones informadas de los ciudadanos. Cualquier restricción al libre flujo de ideas afecta tanto al individuo que las emite, como a la sociedad que debería recibir dicha información.<sup>107</sup>

La protección del derecho a la libertad de expresión debe velar por el cuidado de ambas dimensiones, en tanto no se puede invocar la protección de uno por el beneficio de otro. Así no se puede argumentar la creación de mecanismos de censura en aras de defender el derecho de una sociedad a recibir información veraz.<sup>108</sup>

La libertad de expresión funciona como una herramienta primordial de la ciudadanía para la participación en la vida política y cultural de su nación. Por lo cual el derecho a la libertad de expresión faculta el ejercicio de otros derechos, al ser un medio para la manifestación de exigencias sociales; se convierte en un recurso de denuncia cuando el ejercicio de otros derechos se ve afectado. En México la Suprema Corte de Justicia señaló “el doble carácter del derecho de acceso a la información, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, [...] el derecho de acceso a la información es la base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos.”<sup>109</sup>

Al referir que la protección de este derecho involucra todas sus formas y manifestaciones, incluimos opiniones e información que se podría denominar errónea, incompleta o falta de veracidad. Criterios de veracidad, oportunidad o imparcialidad no pueden ser condicionamientos previos para la

---

106 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la libertad de Expresión*, CIDH, 2009 p. 6 párrafo 16 [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

107 CIDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre 1985, Serie A, No. 5, párrafo 30 [Versión en línea] Dirección URL: [www.oas.org/es/cidh/expresion/showDocument.asp?DocumentID=26](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showDocument.asp?DocumentID=26)

108 *Ibidem* párrafo 33

109 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. 30 de noviembre de 2011. Amparo en Revisión 168/2011. p. 40 Consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/1030/11001680.002.doc>

manifestación de opiniones e ideas. La exigencia de estos criterios, para la difusión de información, resulta limitativa en el ejercicio del derecho en tanto que la información y opiniones, que no sea posible comprobar de manera fáctica serían censuradas, por ejemplo las discusiones teológicas o los debates de ideas o principios políticos fundamentados en supuestos u opiniones subjetivas.

Asumiendo que sería posible tener conocimiento de la verdad de todas las cosas y materias, la demanda de verdad e imparcialidad, como criterios legales, para restringir la difusión de ideas sigue estableciendo criterios muy limitativos a este derecho; ya que presupone la existencia de una verdad única, objetiva e incuestionable. Lo cual asume la existencia de un conocimiento absoluto y único de todo. Es difícil concebir la existencia de criterios para determinar la absoluta veracidad de todo. El debate, exposición e intercambio de ideas y opiniones divergentes, ha sido el método más eficaz para la búsqueda de la verdad y la producción de conocimiento. Por lo que establecer condicionamientos previos como los mencionados tendría un efecto negativo en la elaboración de conocimiento científico, y en especial en el desarrollo democrático en una sociedad, ya que se afectaría severamente la pluralidad de información disponible.

En este mismo sentido es fundamental señalar que “la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población.”<sup>110</sup> En este orden de ideas es fundamental la importancia que tiene la protección de las opiniones minoritarias, incluidas aquellas que pueden resultar ofensivas, chocantes o perturbadoras para una mayoría.<sup>111</sup>

Como se ha referido, el derecho internacional protege cualquier medio por el cual se emiten opiniones y se manifiestan expresiones. La protesta social es sin lugar a duda uno de los medios de expresión más importantes en una democracia, ya que utiliza el espacio público para hacer visibles demandas, exigencias y necesidades de carácter social. Es indispensable entender la naturaleza de la protesta que busca ser visible e insertarse en el debate público, por ello debe permitirse su ejercicio en el espacio público, entendiendo a este como un espacio de participación política.<sup>112</sup> Cualquier acto que restrinja el ejercicio al derecho a la protesta es igualmente una restricción al derecho a la libre

---

110 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la libertad de Expresión*, p.10 párrafo 31.

111 CIDH. *Informe Anual 1994*. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. [Versión en línea] Dirección URL: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/94span/indice.htm> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

112 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párrafo. 41. [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]



expresión. Las leyes que buscan criminalizar la protesta social son leyes que menoscaban el derecho a la libertad de asociación.

Si bien detallar el marco jurídico que reconoce el derecho a la protesta, así como las interpretaciones que se le ha dado, va más allá de los objetivos del presente texto, resulta importante mencionar algunos puntos que deben ser observados y acatados por las autoridades para garantizar el derecho a la protesta, en tanto su relación con el ejercicio a la libertad de expresión. Como se muestra en el cuarto capítulo, la violencia contra la prensa en contexto de marchas y protestas sociales es recurrente. El periodo que analiza esta investigación estuvo marcado por un conflicto social generalizado en México, por lo que las protestas sociales eran recurrentes. La labor periodística conlleva buscar información del acontecer en los espacios públicos. Por lo que los periodistas informan sobre las protestas sociales que irrumpen en los espacios públicos. El contexto que se da durante las protestas afecta directamente la seguridad de los periodistas. Si mencionamos el marco jurídico que reconoce el derecho a la protesta, no es solamente por su vínculo con la libertad de expresión. Se debe a que un marco jurídico que criminaliza y persiga la protesta genera un contexto adverso para el ejercicio periodístico. Un marco jurídico que restringe la protesta, por una parte limita una forma de expresión social, y por otra limita el acceso a información que los periodistas utilizan para comunicar las problemáticas sociales; es decir, restringe el derecho en su dimensión social. Si se limita el ejercicio de ciertas expresiones sociales como la protesta, se limita el acceso a información de interés público que es fundamental para el ejercicio periodístico. Como referimos en el capítulo primero, la lucha por el poder conlleva una confrontación de discursos, la protesta busca irrumpir la cotidianidad para introducir discursos que desafían el *estatus quo*. En un contexto en que se criminaliza la protesta desde el ámbito jurídico, aquellas personas que difundan información sobre los discursos que desafían un *estatus quo* pueden ser acusadas de apología de un delito.

#### **a) La protesta como ejercicio del derecho a la libertad de expresión**

El uso del espacio público es fundamental en la protesta social, ya que sólo ahí toma sentido su naturaleza social y disruptiva del orden público. Es indispensable entender la naturaleza de la protesta que busca ser visible e insertarse en el debate público, por ello debe permitirse su ejercicio en el espacio público, entendiendo a este como un espacio de participación política.<sup>113</sup> No se puede limitar o prohibir el uso de ciertos espacios públicos para el ejercicio de protestas, como calles principales o

---

113 *Ibidem* párrafo, 41.

plazas. Esto implicaría priorizar el tránsito por sobre la protesta de manera general, jerarquizando derechos y limitado el ejercicio del derecho a la protesta de manera desproporcional. Las leyes no pueden señalar lugares o tiempos específicos para la celebración de manifestaciones ya que la protesta debe ser libre y permitir que se desarrolle en el espacio público que la haga visible.<sup>114</sup> El uso del espacio público para la manifestación y expresión de ideas y opiniones constituye un principio fundamental de la libertad de expresión y la protesta. Cualquier normativa que pretenda limitar el uso del espacio público, debe considerar las severas afectaciones que puede tener al ejercicio de estos dos derechos fundamentales.

Asimismo las manifestaciones artísticas, culturales y de expresión audiovisual están protegidas por la legislación que garantiza el derecho a la libertad de expresión. Actos como transmisión de videos, expresiones musicales o de artes visuales realizadas en los espacios públicos no pueden ser prohibidos previamente. En cualquier caso en que se alegue la comisión de un ilícito civil o administrativo en ejercicio de este derecho, deberá hacerse una ponderación caso por caso, reconociéndoles el carácter de discursos protegido y del ejercicio de un derecho.<sup>115</sup>

#### b) Presunción de no de violencia de la protesta

La protesta, como todo tipo de expresión, no debe ser considerada ilegítima de manera previa, y quienes las emitan sólo podrán ser responsabilizadas de manera posterior a su expresión.<sup>116</sup> Toda ley deberá proteger de manera especial a las expresiones que se dirijan a: discursos de crítica política, discursos contra funcionarios públicos, instituciones o personas contendientes a cargos de elección popular y manifestaciones básicas de la identidad o dignidad de las personas tales como las de orientación sexual, el género o la religión.<sup>117</sup>

En ciertas circunstancias el uso de la fuerza durante una manifestación, por parte de la policía, resulta legítimo para resguardar otros derechos o evitar daños a la integridad física. Sin embargo, el uso de la fuerza debe ser proporcional a la amenaza que enfrenta, y diferenciado. Ninguna persona manifestante puede ser responsable de actos cometidos por otras personas. Las autoridades deberán diferenciar entre las personas que ejercen su derecho a manifestarse y quienes actúan de manera

---

114 *Ibidem* párrafo, 39.

115 Corte I.D.H., Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b), y párrafos. 63-65. [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_73\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

116 OEA, *Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 13.2*. [Versión en línea] Dirección URL: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

Ver Casos: *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrafo. 79; Corte I.D.H. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafo. 120.

117 Corte I.D.H. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 57 y 87.

amenazante o violenta.<sup>118</sup> Cubrirse el rostro, utilizar ciertos tipos de prendas o símbolos propios de una expresión social durante manifestaciones y protestas no puede ser motivo de sanción.<sup>119</sup> De igual forma ninguna persona puede ser sancionada por alterar, quemar, o utilizar símbolos patrios de cualquier manera como parte de su derecho a la libertad de expresión.<sup>120</sup>

Las sanciones penales por el ejercicio de la libertad de expresión y protesta son contrarias a las mejores prácticas internacionales. Si alguna persona realiza actos que constituyan delitos, deberá sancionarse por ellos específicamente, sin que la regulación penal se extienda al ejercicio de este derecho.<sup>121</sup>

Las sanciones civiles y administrativas que contemple la ley no podrán ser tales que desincentiven el ejercicio de la protesta, debiendo ser necesarias, proporcionales y, en todos los casos, atribuidas con posterioridad a los actos.<sup>122</sup>

### **2.1.2 Acceso a la información**

Uno de los pilares centrales de la libertad de expresión radica en el derecho de obtener y buscar información. El artículo 19 de la DUDH, el 13<sup>a</sup> de la CADH y el 6<sup>to</sup> CPEUM incluyen dentro el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la búsqueda de información, en especial aquella que se encuentra en posesión del Estado. La capacidad de los ciudadanos de exigir al Estado un mayor respeto a sus derechos es proporcional al nivel de información que dispongan sobre el manejo de los asuntos de Estado. El ejercicio del derecho a la libertad de expresión, como mecanismo de participación ciudadana, se ve restringido en tanto a los ciudadanos no les es posible conocer el estado de la situación política y de administración pública que realiza el gobierno. El acceso a la información da la posibilidad a los ciudadanos de investigar, fiscalizar y responsabilizar a los gobernantes de sus acciones. Lo cual permite tener gobiernos más responsables y transparentes. El DAI permite a los periodistas nutrir de información a la esfera pública política. La labor periodística, como elemento que

---

118 Corte I.D.H. Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 166.

119 La Corte Interamericana ha defendido la libertad de expresión en contra de restricciones excesivas como por el uso de un rasgo cultural o de identidad. Ver: Corte I.D.H. Caso López Álvarez v. Honduras (2006). Sentencia 1 de febrero del 2006.

120 Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Relatoría Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. *Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión*. Recomendaciones a los Estados, inciso f), prima iii). 06 de mayo de 2014. [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=945&IID=2>

121 Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.4) c). [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)

122 Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 129. [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_193\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_esp.pdf)

fomenta el intercambio de información para la toma de decisiones en una democracia, queda restringida sin el DAI.

En México la SCJN ha señalado que “la información tiene un uso instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos[...] el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones”.<sup>123</sup>

Como señala CPEUM, el acceso a la información debe estar garantizado por el Estado. Éste es el principal responsable en poner a disposición de los ciudadanos información de manera accesible. Los organismos nacionales e internacionales han señalado ciertos principios bajo los cuales se debe guiar el acceso a la información.

a) Máxima publicidad<sup>124</sup>. Este principio establece que la legislación que rige el acceso a la información debe estar guiada por la presunción de que toda información en poder de organismos públicos debe estar sujeta a divulgación, y solamente en circunstancias muy limitadas esta presunción puede ser superada; es decir que la difusión de información debe ser la regla, no la excepción. Los organismos públicos tienen la obligación de divulgar la información para que todo el público, no solamente ciudadanos o residentes del país, pueda acceder a ella sin tener que dar motivo, justificación o razón particular para acceder a ella.

Las definiciones que la ley establezca de “información” y “organismo público” deben ser amplias. El término información debe referir a toda la información guardada por organismos públicos, sin importar el autor, fecha o clasificación. Por otra parte el término “organismo público” debe involucrar a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de todos los niveles de gobierno, así como a los organismos descentralizados; de igual forma las empresas públicas, paraestatales, y privadas que sea contratistas del Estado deben estar contempladas como sujetos obligados.

b) Cómo debe ser el acceso: Obligación de publicar; promoción de transparencia; procedimientos para facilitar el acceso.

---

123 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tribunal Pleno. 8 de Mayo del 2008 Tesis:P/J. 54/2008

124 Article19, *The Public's right to know. Principles on Freedom of information legislation*. [Versión en línea] Dirección URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

Article19, *Freedom of information*. [Versión en línea] Dirección URL: <https://www.article19.org/pages/es/freedom-of-information.html>

El derecho a la información no se limita a que las entidades públicas den respuestas a solicitudes formales del público, involucra la difusión de manera proactiva y continua de información de interés público como lo son salarios de funcionarios, organigrama de funcionamiento y presupuestos operativos, servicios prestados por los organismos públicos, el tipo de información que tiene los organismos, etc. La legislación nacional sobre la materia debe obligar a las entidades públicas a difundir información, estas leyes deben hacer mención tanto general como explícita de aquella información que debe estar disponible al público, sin la necesidad de realizar solicitudes formales.

Los procesos para realizar solicitudes de información deben estar previstos en la ley bajo criterios de simplicidad, rapidez y sin costo para el solicitante, se deben especificar plazos para tramitar y contestar las solicitudes de información. La normativa en la materia debe establecer la obligación de las entidades públicas de crear sistemas internos para asegurar la publicación de información. De la misma forma se deben asegurar el completo acceso a toda la población, incluyendo medidas para adecuarse a las necesidades de ciertos grupos como por ejemplo personas con debilidades auditivas o visuales, personas que no cuentan con acceso a nuevas tecnologías, grupos étnicos que no hablan la lengua en la que se guarda la información.

Al respecto la CIDH menciona las siguientes características, que debe reunir los recursos que los ciudadanos tengan para acceder a la información:<sup>125</sup>

- (a) Ser un recurso sencillo y de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como: la identificación de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información precisa al interesado;
- (b) debe ser gratuito o de muy bajo costo, para evitar que se desaliente a las personas el realizar solicitudes de información;
- (c) debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida;
- (d) debe permitir que las solicitudes se hagan de diversos medios, en especial oral , no solamente escrito;
- (e) debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada;

---

125 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la libertad de Expresión*, p. 10 párrafo 26

(f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial.

El reconocimiento al DAI impone a los Estados la obligación, no sólo de transparentar y difundir información. Los Estados son los responsables de “adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales”,<sup>126</sup> y por lo tanto deben recolectar, capturar y producir información estadística para poder determinar el cumplimiento de sus obligaciones. A modo de ejemplo está la información que proveen las estadísticas desagregadas por sexo, región, edad, etnia, ingreso, nivel educativo, etc; esta información permite identificar problemas de desigualdad. Por lo tanto, el reconocimiento jurídico del DAI y de otros derechos obliga a los Estados a generar la información necesaria para la evaluación de su cumplimiento.

#### c) Límites, restricciones y negativas al DAI

Si bien el acceso a la información es un derecho reconocido por el Estado mexicano y organismos internacionales, también es reconocido que no se considera un derecho absoluto, esto es que existen restricciones legítimas al derecho. Las restricciones al DAI deben ser claras, acotadas, previamente establecidas en la ley y sujetas a un estricto examen de “daño” e “interés público”; en el que se valore el interés público de la información con el posible daño que causaría la publicación de ésta. La divulgación de información puede causar daño, no obstante solamente si el daño es mayor al interés público de la información la restricción puede considerarse legítima.

Para que se considere que una restricción al DAI sea legítima debe superar la llamada prueba “tripartita”. Dado que esa misma prueba es utilizada para establecer las restricciones a la libertad de expresión será detallada en un siguiente apartado de este mismo capítulo.

Es obligación del Estado demostrar y justificar cualquier negativa de información. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha señalado que “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.<sup>127</sup>

---

126 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS*, CIDH, 2011 p. 101, Párrafo 286 [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/acceso\\_informacion/OAS\\_Interactive.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/acceso_informacion/OAS_Interactive.pdf)

127 Comité Jurídico Interamericano Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), *PRINCIPIOS SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN*, [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/cji/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf)

Como se mencionó en párrafos anteriores, el Estado está obligado a “consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa.”<sup>128</sup> Dado que son las instituciones administrativas quienes en primera instancia reciben, tramitan y dan respuesta a las solicitudes de información es necesario contar con recursos judiciales que permitan controvertir las decisiones de funcionarios que nieguen el ejercicio del derecho, o que omitan dar respuesta a una solicitud. El hecho de que exista por ley un recurso para la garantía de un derecho no es suficiente, si el recurso no es efectivo. Contar con un recurso judicial que permita dar a los individuos la posibilidad de interponer un recurso real que permita alcanzar la protección jurídica requerida.<sup>129</sup> La garantía de un recurso efectivo “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.”<sup>130</sup> Al respecto la Corte Interamericana ha señalado que los recursos judiciales deben: “(a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información.”<sup>131</sup>

Existen circunstancias específicas, referentes a procesos judiciales y procuración de justicia, en las que las autoridades no pueden argumentar la reserva de información. En casos de violaciones de derechos humanos la Corte Interamericana ha señalado que “las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendiente.”<sup>132</sup>

A este respecto en México la SCJN sentó un precedente en 2011 al ordenar a la Procuraduría General de la República “permitir acceso y otorgar copias certificadas de la averiguación previa”<sup>133</sup> a la peticionaria, en relación a las investigaciones por la desaparición forzada de Rosendo Radilla. El artículo 5º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la prohibición de invocar o ampararse bajo el secreto de Estado o la reserva de información en: aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

---

128CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO*, p. 11 párrafo 29 [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

129 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO*, p. 8 párrafo 31

130 Corte I.D.H., Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Excepción Preliminar. Sentencia de 12 de junio de 2002. Serie C No. 93, párr. 193 [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_93\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_93_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

131 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO*, p. 11 párrafo 29

132 Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang vs Guatemala. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Párr. 180. [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_101\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

133 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. 30 de noviembre de 2011. Amparo en Revisión 168/2011.

En aquellas circunstancias en que la reserva de información resulta legítima, como lo es una averiguación previa, pero que por el interés público en torno al tema y la importancia de la difusión de cierta información resulta necesario, para la fiscalización y control de órganos públicos, el Estado esté obligado a crear una “versión pública” del documento reservado. La elaboración de versiones públicas de documentos restringidos es una medida que “promueve la publicidad del proceso y es una garantía (...) social sobre los órganos de procuración de justicia.”<sup>134</sup>

### ***Habeas Data: Información sobre uno mismo***

Uno de los elementos centrales del derecho al acceso a la información es el principio de que todo individuo tiene el derecho de acceder a la información referente a su persona y sus bienes. Esto constituye el principio jurídico *habeas data* el cual se respalda en tres premisas<sup>135</sup>:

- 1) El derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad,<sup>136</sup>
- 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados para modificar, anular o rectificar información sobre su persona por tratarse de datos sensibles, falsos, tendenciosos o discriminatorios<sup>137</sup>
- 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de *habeas data* como mecanismo de fiscalización. (fiscalizar la forma en que se obtiene la información y su uso; ejemplo: vigilancia, casos penales.)<sup>138</sup>

### **2.1.3 Restricciones y Responsabilidades**

El derecho a la libertad de expresión no es considerado un derecho absoluto por las cortes y leyes nacionales e internacionales, por lo que existen restricciones legítimas al ejercicio de este derecho. Para establecer la legítima restricción al derecho se ha establecido la prueba tripartita que establece el artículo 19 del PIDCP. Ésta sirve para diferenciar las opiniones, expresiones, ideas e información que no están protegidas bajo el derecho a la libertad de expresión. En su gran mayoría todo tipo de expresiones están protegidas de ser interferidas por el derecho a la libre expresión. Sin embargo buscar, recibir y difundir informaciones e ideas incluye expresiones que pocas sociedades pueden tolerar, tal

---

134 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS*, p 134, párrafo 377

135 CIDH, Relataría Especial para La Libertad de Expresión. *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios* [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

136 *Ibidem*

137 *Ibidem*

138 *Ibidem*



como la incitación al asesinato o la venta de pornografía a los niños. Por lo tanto, la libertad de expresión no es absoluta y puede ser limitada cuando entra en conflicto con otros derechos.”<sup>139</sup>

Para que una restricción sea legítima debe cumplir con las condiciones que define el artículo 19 del PIDCP. Esto es:

- 1) “Debe estar en una ley o norma que sea formalmente reconocida por aquellos a quien se les encomienda legislar. La ley o norma debe cumplir estándares de claridad y precisión de manera que la gente pueda anticipar las consecuencias de sus acciones. Las normas redactadas de manera vaga, cuyo alcance sea poco claro, no alcanzan este estándar y son ilegítimas. Por ejemplo, prohibiciones vagas contra ‘sembrar discordia en la sociedad’ o ‘pintar una imagen falsa del Estado’ no pasan la prueba.”<sup>140</sup>

Al estar redactada en una ley de manera clara y precisa se le permite a los individuos tener una “oportunidad razonable” de saber qué es lo que está prohibido, lo cual les posibilita actuar de acuerdo con la ley. Una legislación ambigua y poco clara da lugar a interpretaciones arbitrarias, por lo que queda en manos de los funcionarios una aplicación discrecional de éstas. Al tener una ley clara se evitan los abusos que surgen de la interpretación discrecional. Asimismo, como ha señalado la organización ARTICLE19 “las legislaciones vagas tienen un ‘efecto disuasivo’ e inhiben la discusión de asuntos de interés público. Crean una situación de incertidumbre acerca de lo que está permitido, que conlleva que la gente evite cualquier tema controversial por temor a que pueda llegar a ser ilegal, incluso si no lo es.”

- 2) “Debe existir un fin legítimo para restringir la libertad de expresión. La lista de fines legítimos no puede ser ampliada. Están dispuestos por el Artículo 19(3) del PIDCP: ‘respeto a los derechos o la reputación de los demás; y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas’. No se pueden añadir otros fines a la lista.”<sup>141</sup>

La lista que describe el artículo 19 del PIDCP no puede ser ampliada o modificada dado que “no todos los motivos de las decisiones gubernamentales de restringir la libertad de expresión son compatibles con un gobierno democrático.” Por ejemplo el prohibir la crítica a funcionarios públicos por su gestión, no puede ser un fin legítimo para restringir la libertad de expresión.

- 3) Cualquier restricción a derecho a la libertad de expresión debe ser realmente necesaria. Incluso si una restricción está prevista por una ley clara y persigue un fin legítimo, solamente superará la prueba si es verdaderamente necesaria para la protección del fin legítimo.<sup>142</sup>

El principio de necesidad refiere a que es casi indispensable la restricción para la protección de derechos de terceros. Una restricción puede estar prevista en la ley y perseguir un fin legítimo, sin

<sup>139</sup> Article19, ¿Qué es libertad de expresión? Límites, [En línea] Dirección URL: <http://www.article19.org/pages/es/limitations.html> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

<sup>140</sup> *Ibidem*

<sup>141</sup> *Ibidem*

<sup>142</sup> *Ibidem*

embargo si no resulta ser absolutamente necesaria para la salvaguarda del fin legítimo resulta violatoria a la libertad de expresión.

Como se señaló en párrafos anteriores existen restricciones legítimas al derecho en cuestión, sin embargo, es importante mencionar bajo qué circunstancias una restricción es legítima. En primera instancia cualquier acto de “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico,”<sup>143</sup> debe ser considerado una violación al derecho y tiene que estar prohibido por ley.

Todo acto de censura previa supone un veto al libre flujo de información en una sociedad, por lo que constituye una violación al derecho a la libertad de expresión. Al restringir el flujo de una información, idea o expresión se limita tanto el derecho de un individuo como de la sociedad, por lo que toda imposición de restricciones a la libertad de expresión solo son admitidas de manera ulterior, es decir, después de la difusión y manifestación de la expresión. Toda restricción a “este derecho no puede ser objeto de medidas de control preventivo o previo, sino de la imposición de responsabilidades posteriores para quien haya abusado de su ejercicio.”<sup>144</sup> Esto tiene como una de sus finalidades evitar que ciertas “personas, grupos, ideas o medios de expresión queden a priori excluidos del debate público.”<sup>145</sup> El establecimiento de limitaciones a la libertad de expresión no deben constituir mecanismos que pueden ser utilizados para la censura previa o indirecta, por ello toda restricción al derecho deben prever una responsabilidad posterior por la conducta sancionable que se establece en la ley.

Las leyes que protegen el honor y reputación de las personas (conocidas comúnmente como leyes de calumnia, infamia e injuria) no deben inhibir el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; por lo que toda sanción que dichas leyes establezcan debe ser en orden civil, y tiene que contemplar mecanismos de reparación proporcionales, esto es que las sanciones económicas, por reparación del daño, no deben ser excesivas. La legislación debe contemplar mecanismos de réplica y rectificación como medios preventivos de procesos judiciales.

El establecimiento de responsabilidades ulteriores no es el único principio que establecen el marco jurídico internacional y la jurisprudencia de las cortes. Los estándares para la aplicación de

---

143 CIDH, Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios*, Principio 5.

144 CIDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre 1985, Serie A, No. 5, párrafo. 39.

145 Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” Olmedo Bustos y otros vs. Chile Sentencia de 5 de Febrero de 2001, VIII Artículo 13: Libertad de Expresión, párr. 61e. [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_73\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf)

[Consulta: 2 de noviembre del 2016]

sanciones por abuso a la libertad de expresión mencionan ciertos lineamientos que debe seguir toda sanción por el abuso del derecho, eso con el objetivo de evitar sanciones desproporcionadas que inhiban el ejercicio del derecho. Toda sanción, por abuso en el ejercicio de la libertad de expresión, debe llevarse a cabo a través de sanciones civiles y no por la vía penal. Las Relatorías por la Libertad de expresión de la ONU y OEA, han señalado que “la difamación penal no es una restricción justificable de la libertad de expresión; debe derogarse la legislación penal sobre difamación y sustituirse, conforme sea necesario, por leyes civiles de difamación apropiadas.”<sup>146</sup> Esto bajo el principio de que ninguna sanción por una conducta abusiva del derecho a la libre expresión debe en forma alguna inhibir el ejercicio del derecho. Así una pena excesiva de 10 años de prisión evidentemente resulta inhibitoria para el ejercicio del derecho.

El estándar de “real malicia” es reconocido y aplicado por cortes internacionales para determinar la responsabilidad de una persona por el presunto abuso de la libertad de expresión. Dicho estándar establece que se debe “demostrar que quien se expresó lo hizo con plena intención de causar un daño y conocimiento de que se estaban difundiendo informaciones falsas o con un evidente desprecio por la verdad de los hechos.”<sup>147</sup> En la sentencia del caso *Usón Ramírez V.S Venezuela* la Corte Interamericana hace una interpretación del estándar al señalar que una expresión, que podría afectar la reputación de una persona, está condicionada a la confirmación de que no existe una intención de dolo e injuria.<sup>148</sup>

#### **2.1.4 Preponderancia de derechos, discursos protegidos y no protegidos**

Como se establece en el artículo 19 del PIDCP, el “respeto a los derechos o la reputación de los demás” conforma una restricción legítima a la libertad de expresión. Esto responde a que el derecho a la vida privada, está consagrada dentro de los mismos documentos que incluyen la libertad de expresión.<sup>149</sup>

En ocasiones el derecho a la privacidad se puede ver afectado por la difusión de información, no obstante, las leyes que protegen la privacidad no deben inhibir, ni restringir la búsqueda y/o difusión de información de interés público.

---

146 Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa y el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión, *DECLARACIÓN CONJUNTA*, 10 de diciembre 2002, [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=87&IID=2> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

147 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la libertad de Expresión*, p 38 párrafo 109

148 Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 86. [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_207\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

149 “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.” Art.12 DUDH; “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.” Artículo 17 PIDCP

Al analizar un caso en el que una persona reclama una violación a su privacidad, las cortes deben realizar un ejercicio de preponderancia de derechos, en el que se “pondera el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública”.<sup>150</sup> El efecto que tenga una sentencia en un caso de esta índole tiene un efecto social, dado la doble dimensión del derecho. Al respecto la SCJN ha mencionado: “cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información, está afectando no solamente las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, todo ello condición indispensable para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.”<sup>151</sup>

Asimismo es importante señalar que los estándares de privacidad no son los mismos para todas las personas. El mismo tribunal supremo de México ha resaltado la menor protección a la que están sujetos las personalidades públicas: “las personas públicas, por esa condición, han de sufrir mayores intromisiones”.<sup>152</sup> Se considera figura pública a aquellas personas con proyección pública, ya sean funcionarios públicos o particulares. Una persona tiene proyección pública a causa de su actividad política, por la relación con algún suceso relevante para la sociedad, por su profesión o actividad que desempeña en la sociedad, por su importancia económica, por su relación social o política, y si por su propia iniciativa busca la exposición al público.<sup>153</sup> Si bien las cortes internacionales hacen una distinción entre personas públicas y privadas, es importante señalar que entre aquellos individuos consideradas “figuras públicas” son titulares del derecho a la privacidad en diversos grados. Tanto una celebridad mediática, como un funcionario público a elección de un cargo popular, constituyen figuras públicas. Sin embargo, la primera goza de un mayor umbral de protección a la privacidad con respecto a la segunda, en tanto solamente se considera de interés público aquello que, por su propia voluntad, ha decidido hacer de cocimiento general.<sup>154</sup> Por otra parte, el funcionario público de elección popular está sujeto a un mayor escrutinio público dado la relevancia del papel que tiene en una sociedad democrática. Si consideramos un parámetro en cuanto al umbral de protección a la vida privada y la

150 Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 123. [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_193\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

151 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. [En línea] Dirección URL: [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

152 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009 [En línea] Dirección URL: [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

153 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 28/2010 [En línea] Dirección URL: [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lists/ProyectosResolucion/Attachments/9/Amapro\\_Directo28\\_2010.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lists/ProyectosResolucion/Attachments/9/Amapro_Directo28_2010.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

154 La Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *MGN LIMITED v. THE UNITED KINGDOM; Mosley v. the United Kingdom* ha establecido los parámetros entre el derecho a la imagen y libertad de expresión.

[Ver en línea] Dirección URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Own\\_image\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Own_image_ENG.pdf)

intimidad, en un extremo se encuentran los funcionarios públicos electos, en el extremo opuesto se encontrarían los menores de edad, en especial los infantes.

Para decidir un caso de ponderación entre la libertad de expresión y el DAI, frente a una intromisión en la intimidad y la vida privada de un individuo, los tribunales deben tener, como principal referente a considerar, la relevancia del “interés público” en la intromisión. El concepto de interés público juega un papel fundamental, ya que éste es el estándar bajo el cual se mide la relevancia pública de la información difundida en comparación al daño que genera su publicación a una persona. LA SCJN lo ha definido de la siguiente manera: “es la noción de interés público, la que autoriza o no la intromisión, y permite que prevalezcan la libertad de expresión y el derecho a la información, o en su caso, los derechos a la personalidad.”<sup>155</sup>

La discusión de los asuntos humanos, de las relaciones personales y de los asuntos y acciones públicas son persistente en todas las sociedades, y fundamentales para las sociedades democráticas. Estas discusiones versan sobre aquellos temas en torno a los que hay información en un grupo, y se llevan a cabo en todos los grupos, tanto el hombre común como los expertos son partícipes.<sup>156</sup> Estas discusiones hace uso de los medios de comunicación y discursivos como el gesto, el texto verbal o impreso y las imágenes, para ser expresada. El público es un grupo de personas que se conforman alrededor de un tema, de una cuestión. Un público no es una entidad estática, cambia continuamente en su tamaño y su constitución. Por ello resulta complejo dar una definición unívoca del concepto interés público.

Puede considerarse un concepto funcional en tanto sirve para justificar diversas formas de intervención del Estado en las esferas particulares de los individuos o a través del establecimiento de prohibiciones y limitaciones. No obstante es importante señalar que el concepto no refiere a una sectorización o división, en tanto no se limita a los bienes públicos; por ejemplo la vida de figuras públicas del deporte o la farándula es tema de interés público, no obstante no involucra de forma alguna al Estado. Aunque suele ser asociado con temas propios del quehacer de un Estado, el interés público refiere de igual manera a una variedad de temas públicos que no tiene necesariamente un vínculo con lo político o gubernamental.

Por las muchas acepciones y ramificaciones que puede tener un concepto como interés público es necesario que siempre se considere el contexto político, económico y social en el que surge el interés

---

155 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009

156 Albig William. *Modern Public Opinion*, Estados Unidos, McGraw-hill, 1956 p.. 1

de un público por un tema, esto nos permite evitar las definiciones cerradas. El tema o cuestión, del interés público, surge por una diversidad de motivos que pueden ser:

- 1) Por la suma agregada de intereses sobre un tema, es decir, por el centro de atención o foco que produce el interés de un público sobre un tema o hecho específico. Ejemplo: la vida de una celebridad es un tema que atrae la atención de un sector específico de la población.
- 2) El conjunto de intereses comunes entre personas en tanto su carácter de miembros de la sociedad
- 3) Por que una persona busca, por su propia iniciativa, exponer a un público cierto aspecto de su vida, que de otra manera serian privados. Formando así parte de la esfera pública y del interés público.
- 4) Porque un tema o hecho concierne o afecta a un público determinado, temas políticos que involucran a una población. Aquí no se limita solamente al interés por un tema, sino que se amplía por los efectos que tenga en la población.
- 5) Porque el tema o hecho que se trata versa sobre información pública gubernamental, es decir información que se encuentra en poder de los órganos del gobierno.

#### **a) Discursos especialmente protegidos**

Si bien en un principio se reconoce que todas las formas de expresión están sujetas a un cierto nivel de protección, los estándares internacionales señalan la existencia de “discursos especialmente protegidos”; éstos son discursos que se les considera fundamentales para el ejercicio de otros derechos humanos, así como para la consolidación y promoción de la democracia.<sup>157</sup> La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado que bajo la categoría de discursos especialmente protegidos están:

“(a) el discurso político y sobre asuntos de interés público, (b) el discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o sobre candidatos a ejercer cargos públicos, y (c) el discurso que expresa un elemento esencial de la identidad o la dignidad personales.”<sup>158</sup>

Por un mayor nivel de protección debe entenderse que los criterios para limitar dichas expresiones deben ser más estrictos, y la ponderación debe reconocer un umbral menor de protección hacia intimidad y la honra. La CIDH y la Corte Interamericana han señalado que el análisis de proporcionalidad debe considerar: (1) el mayor grado de protección que tienen las expresiones referentes a la capacidad e idoneidad de los funcionarios públicos y su gestión o de quienes aspiran a

<sup>157</sup> CIDH Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *JURISPRUDENCIA NACIONAL SOBRE LIBERTAD DE EXPRESION Y ACCESO A LA INFORMACION*, CIDH, 2013 p. 15, párrafo 43 [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20JURISPRUDENCIA%20DOMESTICA%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20Y%20AL.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

<sup>158</sup> CIDH Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la libertad de Expresión*, p. 11, párrafo 32

ejercer cargos públicos; (2) el debate político o sobre asuntos de interés público; y (3) el mayor umbral de tolerancia a la crítica que las instituciones y funcionarios estatales deben demostrar frente a expresiones realizadas por las personas en ejercicio de tal control democrático.<sup>159</sup>

En este sentido, la SCJN ha recoció la importancia y especial protección que ameritan los discursos políticos. El tribunal supremo ha señalado que el “discurso político está más directamente relacionado que otros (...) con la dimensión social y las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por lo tanto, la protección de su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa.”<sup>160</sup>

### **b) Discursos No protegidos**

Existen categorías de discursos que se encuentran explícitamente prohibidos por la legislación internacional. El artículo 20 de la PIDCP menciona que toda propaganda a favor de la guerra está prohibida, así como toda apología al odio nacional, racial o religioso que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia está igualmente prohibida. Este tipo de discursos son conocidos como “discurso de odio” y tiene su origen a raíz de los crímenes de *lesa humanidad* perpetrados en Europa por el régimen nazi durante la Segunda Guerra Mundial.

El discurso de odio sostiene una intrincada relación con la libertad de expresión, los derechos de individuos y grupos minoritarios, al igual que con conceptos como dignidad, libertad, y equidad. Esta compleja relación hace muy difícil encontrar una definición de discurso de odio que sea única y universalmente aceptada. En el lenguaje común, así como en el debate político, suelen darse definiciones muy vagas, que permiten a los hablantes adecuarlas a su beneficio. Oponentes políticos pueden acusarse mutuamente de fomentar un discurso de odio.

Suele referirse a expresiones que promueven e incitan el daño y menosprecio hacia un grupo de personas que son identificadas con un cierto grupo social o demográfico; y suele depender en la existencia de tensiones sociales, políticas, económicas que son reproducidas y amplificadas por este tipo de expresiones.<sup>161</sup> La noción de discurso de odio no refiere al conflicto entre ideas abstractas, como ideología política o religión; sino al antagonismo o rechazo de personas específicas.<sup>162</sup> La Convención

---

159 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la libertad de Expresión*, p. 35, párrafo 101

160 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008

161 Gagliardone, Iginio; Gal, Danit; Alves, Thiago; Martínez, Gabriela, *Countering Online Hate Speech*, Unesco, p. 10

[En línea] Dirección URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002332/233231e.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

162 *Ibidem*, p. 10

Americana sobre los Derechos Humanos establece ciertos discursos que no son sujetos de la protección del derecho a la libre expresión, los cuales explicaremos a continuación.

a) La propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia

La incitación a la violencia se debe entender como la incitación a cometer crímenes, la ruptura del orden público o de la seguridad nacional. Se debe tener como supuesto la prueba cierta y objetiva de que la persona tenía la clara intención de cometer un crimen y contaba con la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus fines.<sup>163</sup>

Se agrega que las expresiones de odio, de acuerdo con el derecho internacional y regional, tienen que encuadrarse, como mínimo, en los siguientes parámetros:

- Nadie debe ser penado por decir la verdad;
- Nadie debe ser penado por divulgar expresiones de odio a menos que se demuestre que las divulga con la intención de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia;
- Debe respetarse el derecho de los periodistas a decidir sobre la mejor forma de transmitir información y comunicar ideas al público, en particular cuando informan sobre racismo e intolerancia
- Nadie debe ser sometido a censura previa, y
- Toda imposición de sanciones por la justicia debe estar en estricta conformidad con el principio de la proporcionalidad.<sup>164</sup>

b) La incitación directa y pública al genocidio

Tanto el derecho internacional, como regional, reconocen como discurso no protegido cualquier incitación al genocidio. El artículo III de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio clasifica la incitación al genocidio como un acto punible.

El sistema interamericano no ha desarrollado gran número de interpretaciones sobre los dos incisos anteriores. Los acontecimientos históricos, como el holocausto durante la Segunda Guerra Mundial y el genocidio en Ruanda a finales del S. XX, ha llevado a que el sistema regional Europeo y

---

<sup>163</sup> CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la libertad de Expresión*, p. 21 párrafo 58  
<sup>164</sup> CIDH. *Informe Anual 1994*. Capítulo VII párrafo 4.



el sistema universal de derechos humanos elaboren mayores referencias en su jurisprudencia sobre los discursos que incitan al odio, el genocidio y la guerra.

El caso más importante de incitación directa al genocidio, por parte de un medio de comunicación, ocurrió entre 1993-1994 cuando *Radio Televisión Libre de las Mil Colinas* (RTLTM por sus siglas en francés) y otros medios de comunicación nacionales comenzaron a difundir mensajes de odio en Ruanda. Los mensajes concluyeron en el genocidio de abril de 1994, en el que centenares de miles de personas, pertenecientes al pueblo Tutsi, murieron a manos de pobladores Hutu; ambos grupos son nativos a Ruanda.<sup>165</sup> Este caso resulta relevante en tanto el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), creado en noviembre de 1994 y con sede en Arusha (Tanzania), condenó a cadena perpetua a los periodistas Ferdinand Nahimana, fundador de RTLTM, y a Hassan Ngeze, ex director de la revista *Kangura*, por su participación en el genocidio de Ruanda en el que se estima murieron 800.000 personas. Jean-Bosco Barayagwiza, otro responsable de la RTLTM, fue condenado a treinta y cinco años de cárcel. Esta fue la primera ocasión que un tribunal internacional condenaba a dos periodistas por genocidio e incitación al odio.<sup>166</sup>

Los medios de comunicación difundieron de manera reiterada y explícita mensajes de destrucción hacia la población Tutsi. Demonizaron a los Tutsis al atribuirles cualidades intrínsecamente malas, igualando al grupo étnico con "el enemigo". Los medios hicieron llamamientos para la ex terminación de los Tutsi, como una respuesta a la amenaza política a la que los asociaban. Daban detalles de las personas que debían ser acosadas y asesinadas, ofrecieron descripciones individuales y datos que los identificaran.<sup>167</sup> Los medios de comunicación en Ruanda fueron utilizados para esparcir el odio y deshumanizar a la población, e incluso para guiar a los genocidas hacia sus víctimas.<sup>168</sup>

### c) La pornografía infantil

La prohibición absoluta de la pornografía infantil queda establecida por: la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 34.c); por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; y por el Convenio No. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (artículo 3.b). Esta

165 Reporteros Sin Fronteras, *Dos condenas a cadena perpetua en el proceso de los "medios de comunicación del odio*, 3 Diciembre 2003- Actualizado el 20 Enero 2016, [En línea] Dirección URL: <https://rsf.org/es/noticias/dos-condenas-cadena-perpetua-en-el-proceso-de-los-medios-de-comunicacion-del-odio> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

166 *Ibidem*.

167 International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR.) 2003. Summary judgement. In The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze. p. 70-72 [En línea] Dirección URL: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/pdf/NAHIMANA%20ET%20AL%20-%20APPEALS%20JUDGEMENT.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

168 MESSAGE of the UN Secretary General KOFI ANNAN TO SYMPOSIUM ON THE MEDIA AND THE RWANDA GENOCIDE Carleton University School of Journalism and Communication Ottawa, 13 March 2004 **Visto en:** Thompson A, ed., *The Media and the Rwanda Genocide*, Londres, Pluto Press. 2007 [En línea] Dirección URL: <https://www.idrc.ca/sites/default/files/openebooks/338-0/index.html> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

prohibición, en conjunto con el artículo 19 de la Convención Americana, en la cual se define que: “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”, implica necesariamente que la pornografía infantil, en tanto forma discursiva violentamente lesiva de los derechos de los niños, ha de estar excluida del rango de la protección provisto por la libertad de expresión.

### **2.1.5 Derechos de comunicadores**

Como se ha mencionado, el derecho a la libertad de expresión es un derecho universal, por lo que no existe una limitación en tanto a quienes pueden hacer uso de éste. No obstante existen ciertos grupos de personas que hacen un mayor uso del derecho a la libertad de expresión. Los comunicadores, periodistas, radio difusores y demás grupos que activamente buscan y difunden información son objeto de interés y reconocimiento por parte de la legislación y jurisprudencia, nacional e intencional, dada su importancia en la doble dimensión del ejercicio de la libertad de expresión. Las cortes han reconocido el papel que tiene la labor que desarrollan estas personas y los medios de comunicación, en la difusión de información, lo cual es fundamental para el funcionamiento de una sociedad democrática.<sup>169</sup>

A este respecto la SCJN ha señalado:

“los medios de comunicación de masas juegan un papel esencial para el despliegue de la función colectiva de la libertad de expresión. La libertad de prensa es una piedra angular en el despliegue de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información. Los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable tengan aseguradas las condiciones para albergar las más diversas informaciones y opiniones.”<sup>170</sup>

El estrecho vínculo que tiene el ejercicio periodístico con la libertad de expresión hacen que esta profesión se diferencia de otras. El ejercicio del periodismo involucra que una persona realice actividades comprendidas dentro de las definiciones que los marcos jurídicos dan del derecho a la libertad de expresión; y por lo tanto estas actividades, propias del ejercicio periodístico, son bienes protegidos jurídicamente.<sup>171</sup> En este sentido “el ejercicio profesional del periodismo no puede diferenciarse del ejercicio de la libertad de expresión [ ...] inherente a todo ser humano”.<sup>172</sup>

#### **a) No Colegiación**

169 Corte I.D.H Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 117 y 118.

170 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008

171 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la libertad de Expresión*, p. 61-62 párrafo 168

172 *Ibidem*,

Al ser una labor que se basa en el ejercicio de un derecho universal, el establecer algún modo de limitaciones al ejercicio de la profesión, como la exigencia de títulos profesionales o la colegiación, resulta en una violación al derecho, y por lo tanto los Estados deben adoptar las medidas necesarias para evitar esto.

En la opinión consultiva OC-5/85 la Corte Interamericana abordó este tema de manera detallada. En dicho documento la Corte se refiere al ejercicio periodístico de la siguiente manera:

“el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano.”<sup>173</sup>

En este sentido el principio 6º de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la OEA expresa que, “la colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión”. Si bien existen profesiones en las que la colegiación y exigencia de títulos resulta legítimo en el caso del periodismo no lo es en tanto el que hacer de la profesión -esto es buscar, recibir y difundir información- se encuentra protegido bajo la legislación nacional e internacional.

Quienes buscan defender la colegiación obligatoria para periodistas han argumentado que es la forma de garantizar el bien común de la sociedad al proveer información objetiva y veraz publicada bajo estándares éticos y profesionales. Sin embargo, el bien común requiere la máxima difusión de información, y el pleno ejercicio del derecho a la libre expresión que lo fomenta. Por lo que resulta contradictorio apelar a una restricción a la libertad de expresión como medio para protegerla y garantizarla.<sup>174</sup>

Las interpretaciones dadas al marco jurídico internacional que protege la libertad de expresión reconocen como un derecho de los comunicadores el derecho a reservar el origen de su información, ya sean, fuentes, apuntes, archivos, documentos. Los comunicadores tienen el derecho a negarse a revelar las fuentes de información a entidades públicas, privadas, judiciales o a terceros. El Comité de Derechos humanos de la ONU ha establecido que “los Estados partes [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] deberían reconocer y respetar el elemento del derecho a la libertad de expresión que comprende la prerrogativa limitada de los periodistas de no revelar sus fuentes de

---

173 CIDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, párrafo 71.

174 *Ibidem*, párrafo 77.

información”.<sup>175</sup> Este principio busca proteger el trabajo de los comunicadores, así como sus fuentes que les revelan información de interés público.

## **b) Derecho a Reserva de Fuentes**

La reserva de fuentes tiene como una de sus bases el reconocimiento de la labor social que realizan los periodistas al difundir información de interés público. El derecho a la reserva de fuentes permite a los periodistas reunir y publicar información que de otro modo no sería posible. La confidencialidad constituye un elemento fundamental para la labor periodística y la difusión de información de interés público.<sup>176</sup>

Es importante señalar las diferencias entre el periodismo y otras profesiones o actividades que cuentan con el reconocimiento y protección del secreto profesional. La diferencia entre el secreto profesional de los periodistas con el de los médicos, abogados y ministros religiosos radica en que en los segundos la información proporcionada al profesional es aquello que se debe guardar; en cambio en el caso de los periodistas la información transmitida tiene como objeto ser de conocimiento público.<sup>177</sup> En el primer caso el objeto de resguardo es la información, por el contrario el secreto de profesión de los periodistas busca resguardar la fuente de la información. Se desprende de lo anterior que los bienes jurídicos que busca defender el secreto profesional de los médicos, abogados y demás profesiones refiere a la privacidad e intimidad de las personas; en cambio en el caso contrario el secreto profesional de los periodistas busca proteger el derecho a difundir y recibir información, tanto de la sociedad como del profesional.<sup>178</sup>

En México existe la “Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal”, la cual establece en el artículo 3º que “el periodista y el colaborador periodístico tienen el derecho de mantener el secreto de identidad de las fuentes que le hayan facilitado información”. Este derecho no podrá ser limitado salvo por decisión judicial, de manera excepcional. Este derecho es reconocido igualmente para cualquier editor, colaborador o trabajador de medio que “hubiera podido conocer indirectamente y como consecuencia de su trabajo profesional la identidad de la fuente reservada”. Bajo esta ley el secreto profesional comprende que el periodista, o colaborador, puede ser citado a comparecer como

---

175 ONU. Comité de Derechos Humanos, *Observación general N° 34*, 12 de septiembre 2011 párrafo 45.

[En línea] Dirección URL: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCC%5D.html#GEN34](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCC%5D.html#GEN34) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

176 CIDH, Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, Principio 8º párrafos 36-37

[En línea] Dirección URL: <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

177 Cáceres, Enrique. *El Secreto Profesional de los Periodistas*. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 28

[En línea] Dirección URL: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/7/23.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

178 *Ibidem*, p. 29

testigo, sin embargo tiene el derecho de reservar la revelación de sus fuentes de información; y puede “a petición de la autoridad ampliar la información consignada en la nota, artículo, crónica o reportaje periodístico”. Asimismo todos los documentos, notas, equipo de grabación, registros, archivos y datos personales del periodista o colaborador no pueden ser sujetos de inspección, ni aseguramiento por autoridades administrativas o judiciales.

El reconocimiento, por la SCJN y las cortes internacionales, de la importancia que tienen los medios de comunicación y los periodistas en una sociedad democrática es fundamental para el ejercicio de la libertad de expresión, lo cual mantiene un flujo de información sano en la sociedad. La importante labor pública de los medios de comunicación en la sociedad no implica una excepción a las críticas realizadas por la sociedad en general, lo cual incluye a los funcionarios públicos.<sup>179</sup> La naturaleza pública de la labor de los medios de comunicación y los periodistas los obliga a mantener una apertura al escrutinio público. La exposición voluntaria de su trabajo los somete a la opinión de quienes son los receptores de la información que difunden. Por lo que son sujetos a la crítica de diferente sectores de la sociedad, sin excluir a la de funcionarios públicos.

### 2.1.6 Responsabilidades del Estado

La legislación y jurisprudencia internacional señalan que los Estados tiene la obligación de garantizar los derechos recocidos en el marco legal internacional de los derechos humanos. Para realizar esta obligación los Estados “deben organizar el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.”<sup>180</sup>

La obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos no se limita con la existencia y reconocimiento de un orden legislativo que busque el cumplimiento de esta obligación; sino que requiere de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos.<sup>181</sup> En el presente apartado haremos mención de conductas, acciones y responsabilidades que tiene y deben adoptar los gobiernos y

---

179 Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 126 [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_195\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

180 CIDH, Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. *Violencia Contra Periodistas y Trabajadores de Medios: Estándares Interamericanos y Prácticas Nacionales sobre Prevención, Protección y Procuración de la Justicia*, CIDH, 2013. p. 26 Párrafo 34

[En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014\\_04\\_22\\_Violencia\\_ESP\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

181 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de Julio de 1988. Serie C No.4. Párr. 166

[En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_07\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

funcionarios públicos para promover y proteger los derechos humanos en general y la libertad de expresión en particular.

Una sociedad democrática demanda que las autoridades emitan pronunciamientos sobre cuestiones de interés público. Los funcionarios públicos, al igual que todas las personas, gozan del derecho a la libre expresión. La libre difusión de ideas y opiniones en las actividades del Estado es fundamental para el funcionamiento de la democracia. El debate en las sesiones parlamentarias es una de las circunstancias en las que resulta fundamental el libre ejercicio del derecho a la expresión por parte de funcionarios. Sin embargo los funcionarios públicos están sujetos a mayores limitaciones, debido a las características y connotaciones que debe adoptar su discurso. La responsabilidad que conlleva la función pública obliga a las autoridades a adoptar un discurso con determinadas características; en tanto que los funcionarios públicos ostentan la posición de garantes de los derechos fundamentales, por lo que sus discursos no pueden menoscabar, injerir directa o indirectamente en forma alguna los derechos de las personas, en especial el de aquellas que pretenden fomentar el debate público mediante el ejercicio de la libre expresión.<sup>182</sup>

Por otra parte, el impacto que tiene el discurso de los funcionarios públicos, al provenir de una figura investida de un poder, es mayor al que podría tener el de un ciudadano normal. Existe una asimetría de poder entre los gobernados y los gobernantes, por lo que el discurso de éstos no debe dejar a aquellos en un estado de mayor vulnerabilidad.

#### **a) Adoptar un discurso público de funcionarios**

Para garantizar y promover el ejercicio de la libertad de expresión es necesario que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones que expongan a periodistas, personas que se manifiestan libremente y trabajadores de medios de comunicación a un mayor riesgo de actos de violencia.<sup>183</sup>

En el caso *Perozo y otros. vs. Venezuela* la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo referencia a la importancia que tiene el discurso adoptado por los funcionarios públicos en relación a la labor de los periodistas y medios de comunicación. En dicho caso la Corte IDH analizó una serie de actos violentos, realizados por particulares, en contra del canal de televisión Globovisión y los trabajadores del medio. Los actos violentos incluyeron ataques con granadas a las instalaciones del medio y agresiones físicas en contra de reporteros que asistían a cubrir eventos públicos. En este caso

<sup>182</sup> Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Párrafo. 151

<sup>183</sup> CIDH, Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. *Violencia Contra Periodistas y Trabajadores de Medios: Estándares Interamericanos y Prácticas Nacionales sobre Prevención, Protección y Procuración de la Justicia*, p. 26 Párrafo 34

la Corte determinó que los “ataques se produjeron en un contexto en que altos funcionarios gubernamentales se habían referido a Globovisión y a sus propietarios y ejecutivos como “enemigos de la revolución”, “enemigos del pueblo de Venezuela”, “fascistas” y los habían acusado de participar en el golpe de estado contra el presidente Hugo Chávez que tuvo lugar en 2002””.<sup>184</sup>

Los funcionarios que emitan declaraciones contra la prensa de una naturaleza hostil, que denotan la labor periodística, aumentan el riesgo del ejercicio periodístico al avalar un contexto de hostilidad hacia los periodistas. Estos discursos sitúan a los periodistas, y trabajadores de medios, en una posición de mayor vulnerabilidad frente al Estado y determinados sectores de la población.<sup>185</sup> En el caso *Perozo y otros. vs. Venezuela* la Corte IDH señaló que la repetición de estas declaraciones contribuyó a exacerbar el clima de hostilidad, intolerancia y animadversión por parte de ciertos sectores de la población frente a las víctimas.<sup>186</sup>

Por lo anterior la Corte IDH ha considerado que estas declaraciones son violatorias, no solo del artículo 13 de la CADH, sino también del art. 5° (derecho a la integridad personal). El ejercicio de la función pública no involucra el menoscabo del derecho a la libertad de expresión. Los funcionarios públicos son sujetos que gozan del derecho, no obstante deben ejercer esta libertad con particular responsabilidad y discreción. En especial durante contextos de conflicto y polarización social/político para evitar que las declaraciones expongan a personas a un mayor riesgo de ser víctimas de alguna agresión.”<sup>187</sup>

La CIDH y la Corte IDH reconocen ciertos deberes de los funcionarios públicos, con respecto a la libertad de expresión, dada su condición de garantes de los derechos fundamentales.<sup>188</sup> Es importante señalar que si bien estos deberes son aplicables para todas las personas que ejercen un cargo dentro de la función pública, adquieren mayor relevancia cuando nos referimos a los altos mandos del gobierno como secretarios de estado, gobernadores presidentes de órganos descentralizados, etc. A continuación haremos referencia a los deberes que reconoce la CIDH y la Corte IDH.

1) Deber de pronunciarse en ciertos casos sobre asuntos de interés público.

Como se mencionó en párrafos anteriores las autoridades tienen el deber de pronunciarse en casos de interés público. Esto significa que para los funcionarios públicos la libertad de expresión no se limita a

184 Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Párrafo. 139.

185 *Ibidem*, párrafo 360.

186 *Ibidem*.

187 CIDH, Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. *Violencia Contra Periodistas y Trabajadores de Medios: Estándares Interamericanos y Prácticas Nacionales sobre Prevención, Protección y Procuración de la Justicia*, p. 27 Párrafo 36.

188 CIDH Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la libertad de Expresión*, p. 74-76 Párrafo 202

ser un derecho, es una obligación; por lo que los temas de mayor interés público deben ser abordados por las autoridades.

2) Deber especial de constatación razonable de los hechos que fundamentan sus pronunciamientos.<sup>189</sup> Sea por el simple ejercicio de su derecho fundamental o por obligación los funcionarios públicos están obligados a “*a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares.*”<sup>190</sup> El grado de credibilidad del que gozan, y la responsabilidad de proveer información fidedigna y veraz a los ciudadanos, los obliga a sustentar sus expresiones.

3) Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no constituyan violaciones a los derechos humanos.

Al ser el Estado el ente responsable de garantizar el pleno ejercicio y respeto de los derechos humanos es deber de los funcionarios públicos cerciorarse de que en su ejercicio de la libertad de expresión no se encuentran desconociendo, negando o menoscabando los derechos fundamentales. En este sentido un funcionario no podría violentar la presunción de inocencia de un imputado que no ha sido sujeto a proceso.

4) Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no constituyan una injerencia arbitraria en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión.

Los pronunciamientos y expresiones de los funcionarios públicos no deben afectar los derechos de quienes participan en la deliberación de debates públicos al manifestar, expresar y difundir sus opiniones y pensamientos, como son los periodistas, medios de comunicación y manifestantes.

Referente a este tema es importante reiterar que los funcionarios deben atender al contexto en el que emiten sus opiniones, para asegurarse que sus expresiones “*no constituyen, “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento.*”<sup>191</sup> Como se mencionó en párrafos anteriores en los contextos de conflicto social este deber, de los funcionarios públicos, resulta fundamental para evitar crear mayor riesgo a un grupo determinado de personas.

5) Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales.

---

189 *Ibidem*, párrafo p. 74 Párrafo 202

190 *Ibidem*,

191 *Ibidem*, p. 75 Párrafo 204



Los funcionarios públicos deben garantizar que, al ejercer su derechos a la libre expresión, no afectan o interfieren con el correcto funcionamiento de las otras autoridades; en especial aquellas que realizan labores de impartición y procuración de justicia.

#### 6) Deber y derecho de los funcionarios a denunciar violaciones a los derechos humanos.

El último punto refiere al deber de los funcionarios de realizar denuncias sobre posibles violaciones a derechos humanos, esto incluye al personal de las fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y policía. Los funcionarios que realicen denuncias de posibles violaciones a derechos humanos no pueden ser obstaculizados por otras autoridades en el cumplimiento de su deber, así como tampoco pueden ser objeto de represalias posteriores por realizar denuncias de esta índole.

En términos de la CIDH:

“el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento en una sociedad democrática comprende el derecho a no ser perseguido ni molestado a causa de sus opiniones o de denuncias, o críticas contra funcionarios públicos. [...] Esta protección es mucho más amplia, sin embargo, cuando las expresiones formuladas por una persona se refieren a denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. En este caso, no sólo se está violando el derecho individual de una persona a transmitir o difundir una información, sino que se está violando el derecho de toda la comunidad a recibir informaciones”.<sup>192</sup>

#### **b) Instruir a fuerzas de seguridad sobre el respeto a los medios de comunicación**

Por otra parte, las fuerzas de seguridad realizan una importante labor de interés público, por lo que resultan fuentes importantes de información para la prensa. En esta tesitura la complejidad del contexto en el que las fuerzas de seguridad desarrollan sus actividades facilita o hace proclive las agresiones contra la prensa, por parte de las agencias de seguridad del Estado. Por ello es fundamental que se tomen las medidas necesarias para instruir a las fuerzas de seguridad del Estado sobre la labor que desempeñan la prensa en una sociedad democrática. Esto resulta fundamental en un contexto como el de México en el que las fuerzas de seguridad son responsables de un gran número de agresiones contra la prensa (esto será detallado en el capítulo 4).

#### **c) La obligación en torno a las agresiones contra periodistas por motivos del ejercicio de la libertad de expresión.**

#### **¿Qué constituye una agresión contra la libertad de expresión?**

---

192 Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 77. [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_135\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf)  
[Consulta: 2 de noviembre del 2016]

Entendemos como agresión contra la libertad de expresión toda acción u omisión por parte de cualquier persona, institución u organización, que interfiere de manera directa o indirecta en la libre circulación de ideas, opiniones o información. Toda agresión a la libertad de prensa busca: silenciar e irrumpir a los periodistas realicen investigaciones; impedir la libre emisión y difusión de información, ideas y opiniones.; atemorizar e intimidar de manera directa o indirecta a los periodistas y medios de comunicación; crear una desinformación en la sociedad. Estas acciones son ilegítimas en tanto que están establecidas en la ley como delitos, no obstante incluso si no se encuentran tipificadas como delitos, o son permitidas por la ley, se les considerara agresiones si contravienen el respeto a los derechos humanos.

Dichas agresiones contra la libertad de expresión se dan en diferentes momentos, como:

I) Durante la investigación, búsqueda o captación de información, es el momento previo a la divulgación de información, es la censura al estar recopilando información. Es importante señalar que “la libre circulación de ideas” refiere también al derecho al acceso a la información de interés público.

II) En el momento de la publicación, este punto refiere a la censura en la forma de tratar y difundir la información.

III) Después de la publicación o difusión de opiniones, ideas o información. En sentido estricto esto no es censura ya que ésta refiere a evitar la difusión, no obstante todas las agresiones contra la libertad de expresión, son un tipo de censura, ya siempre buscan intimidar de manera directa o indirecta a terceros para que se limiten en su ejercicio de la libertad de expresión.

### **La obligación de investigar y sancionar**

Los Estados están obligados a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que se reconocen en los tratados internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, prevenir la violencia contra la prensa constituye un deber del Estado. Contar con un marco jurídico que prevea sanciones proporcionales a los daños cometidos por actos violatorios a la libertad de expresión, es indispensable para prevenir la violencia contra la prensa.

En México, el Código Penal Federal en el artículo 51 establece:

“Cuando se cometa un delito doloso en contra de algún periodista, persona o instalación con la intención de afectar, limitar o menoscabar el derecho a la información o las libertades de expresión o de imprenta, se aumentará hasta en un tercio la pena establecida para tal delito.”

El Código Penal Federal prevé que en los casos en que el delito sea cometido “por un servidor público en ejercicio de sus funciones” o “la víctima sea mujer y concurren razones de género en la

comisión del delito” la pena se aumentará hasta una mitad. La Ley Orgánica de la PGR, en el artículo 11, establece que en los casos que se cometa un delito contra un periodista, el Ministerio Público deberá agotar todas las líneas de investigación vinculadas con la afectación, limitación o menoscabo del derecho a la libertad de expresión e información.

En el capítulo tercero se dará detalle del funcionamiento de las instituciones del Estado Mexicano, que tienen como función investigar los delitos cometidos contra periodistas por motivo de su ejercicio a la libertad de expresión. Sin embargo, si relatáremos la importancia que tienen la investigación y sanción de estos delitos. En los casos en que hay impunidad se envía el mensaje a la sociedad en general, y a los perpetradores en particular, de que no hay consecuencias por agredir a un periodista, y por lo tanto se aumenta el grado de vulnerabilidad general de los periodistas.

### **La obligación de mantener estadísticas precisas sobre violencia contra la prensa**

La Relatoría Especial de la CIDH ha señalado la obligación que tienen los Estados de compilar estadísticas e información detallada sobre las agresiones cometidas contra periodistas.<sup>193</sup> Esto resulta esencial para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas efectivas que atiendan la problemática, como generar mecanismos de protección adecuadas.

En el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, la Relatoría Especial de la CIDH señaló “con preocupación, la inexistencia de una institución que tenga la función de recolectar y mantener actualizados y documentados los datos sobre la violencia contra los periodistas en México, y sobre los procesos penales y administrativos realizados en estos casos.”<sup>194</sup> En este informe la Relatoría instó al Estado mexicano acerca de la importancia de recopilar estadísticas detalladas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas y la persecución penal de estos delitos.<sup>195</sup> Asimismo se menciona que como mínimo las estadísticas deben incluir: “el tipo de delito cometido (homicidio, agresión, etc.), el nombre, género y empleador de la víctima, el lugar y la fecha de la agresión, la persona y/o grupo presuntamente responsable (cuando se sepa), la autoridad a cargo de la investigación y el número o código de referencia de la investigación y el estado actual de la investigación y/o el proceso judicial.”<sup>196</sup>

---

193 CIDH, Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. *Violencia Contra Periodistas y Trabajadores de Medios: Estándares Interamericanos y Prácticas Nacionales sobre Prevención, Protección y Procuración de la Justicia*, p. 41, párrafo 60.

194 CIDH. *Informe Anual 2010*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 537. [En línea] Dirección URL:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202010%20ESPL.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

195 *Ibidem*, Párrafo 821.

196 *Ibidem*, Párrafo 537.

### **La obligación de proteger a periodistas y trabajadores de medios de comunicación en riesgo**

Los Estados están obligados a proteger a quienes se encuentran expuestos a una restricción o limitación en el goce de sus derechos, por ejemplo las personas con alguna discapacidad física deben tener accesos a mecanismos que les permitan ejercer sus derechos. La doble dimensión de la libertad de expresión hace del trabajo de los comunicadores una labor fundamental para garantizar el flujo de información en una sociedad, por lo que los Estados deben tomar medidas para proteger a los periodistas en riesgo, en tanto se garantiza el derecho a los individuos y a la sociedad.

En este sentido el Estado debe adoptar medidas individuales de protección concretas para los periodistas que se encuentran en un riesgo especial por el ejercicio de su profesión. La aplicación de estas medidas debe estar supeditada al conocimiento de que existe “una situación de riesgo real e inminente para un individuo o grupo de individuos determinado y la posibilidad razonable de prevenir o evitar ese daño, [...] (y) asegurar, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión de los beneficiarios.”<sup>197</sup> Las medidas de protección, para periodistas, deben tener como objetivo permitir al periodista continuar con su actividad de la forma más segura, de lo contrario se termina restringiendo el ejercicio de su derecho. Las medidas adoptadas deben ser adecuadas a las circunstancias y el contexto de la persona en riesgo, por lo que se debe considerar aspectos como el género de la persona y entorno social y económico en el que desarrolla su profesión.

Cuando en un contexto determinado de una nación existe una situación sistemática y estructural de violencia contra la prensa y trabajadores de medios los Estados tienen la obligación de crear e implementar programas especiales de protección. Este ha sido el caso de México, Colombia, Brasil y Guatemala el contexto generalizado de violencia contra la prensa en estos países llevó a la creación de instituciones especiales de protección para periodistas. El capítulo cuatro se enfoca en desarrollar el proceso de creación e implementación del Mecanismo de Protección para Personas defensoras de Derechos humanos y Periodistas del Estado mexicano.

#### **2.1.7 Legislación mediática y espectro radio eléctrico**

La libertad de expresión no se agota en un reconocimiento constitucional del derecho, conlleva forzosamente “el derecho a fundar o utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”.<sup>198</sup> Los medios son los instrumentos y vínculos que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión. Por ende las leyes que regulan el

197 CIDH, Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. *Violencia Contra Periodistas y Trabajadores de Medios: Estándares Interamericanos y Prácticas Nacionales sobre Prevención, Protección y Procuración de la Justicia*, p. 43 párrafo 62.

198 CIDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A, No. 5, párrafo. 31

funcionamiento de medios de comunicación, como las normativas de explotación del espectro radio eléctrico o leyes de imprenta, deben estar sujetas a los estándares que garanticen el pleno ejercicio del derecho, y por ningún motivo deben constituir un vínculo o herramienta para limitación del derecho. Las “condiciones de funcionamiento (de los medios de comunicación) deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad.”<sup>199</sup>

Ante dicho planteamiento resulta legítimo preguntarse si es necesaria una regulación de medios. Sin embargo, la naturaleza de la regulación de medios de comunicación surge del deber de los Estados de garantizar, proteger y promover derechos; pues estos deberes no se limitan a no realizar acciones que afecten los derechos; sino incluye el adoptar medidas positivas (legales, administrativas o de otra naturaleza) para cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el ejercicio efectivo de derechos de ciertos grupos, y promover el goce de derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.<sup>200</sup> En lo referente al derecho a la libertad de expresión, “la regulación que pueden y deben realizar los Estados en materia de radiodifusión está destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión por la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal que se asegure al mismo tiempo que esta facultad no será usada como forma de censura y que se garanticen la diversidad.”<sup>201</sup> Las regulaciones implementadas por los Estados deben perseguir estos fines, para poder ser consideradas legítimas. Asimismo toda regulación debe estar establecida en una ley de manera clara y establecer procedimientos transparentes y no discrecionales.

El tema referente a la regulación de medios de comunicación es sumamente amplio y abarca varios aspectos que no serán abordados a detalle, nos limitaremos a establecer las pautas generales que deben guiar la legislación en dicho tema. Entre los temas que no se mencionan están los principios de constitución de los órganos gubernamentales para la supervisión y fiscalización de medios de comunicación; y las características específicas que requieren los tres sectores de la comunicación. Asimismo tampoco se hará mención de las mejores prácticas para la transición a la televisión digital. De igual manera, sin entrar a un amplio análisis de las reformas en la materia de los últimos años, se mencionará los elementos principales de la legislación en materia de telecomunicaciones en México.

## **a) Pluralidad de medios**

199 *Ibidem*, Párrafo 34.

200 CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *ESTÁNDARES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN LIBRE E INCLUYENTE*. CIDH. 2009 p. 2 Parr. 6 [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

201 *Ibidem*.

Al ser un derecho que reivindica el libre flujo de una pluralidad de ideas y opiniones es necesario que la regulación de medios reconozca la diversidad. Se requiere que los medios de comunicación social estén disponibles a una variedad, sin discriminación, “que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios”.<sup>202</sup> Es fundamental que se prohíban los monopolios u oligopólicos en la propiedad y control de los medios de comunicación.<sup>203</sup> Los medios masivos de comunicación en nuestra sociedad tienen un papel fundamental en la formación política, cultural, religiosa, cívica, etc, de los individuos. En caso de que un grupo reducido de personas controlara dichos medios se crea una sociedad en la que una élite decide qué información y opiniones debe estar disponible al público, restringiendo el acceso a la información de la sociedad y menoscabando el ejercicio democrático que requiere confrontar ideas y contrastar información. El ejercicio de la libertad de expresión a través de los medios de comunicación no se limita al quehacer democrático, pues permite que las personas “puedan expresar y conocer distintas visiones del mundo (propuestas estéticas, morales, culturales, entre otras) y puedan formarse un criterio autónomo para escoger su propio plan de vida”<sup>204</sup>.

Establecer controles y regulaciones desproporcionadas para el uso de los mecanismos que permiten el funcionamiento de los medios de comunicación es una forma de limitar la pluralidad. La manera en que una nación legaliza el uso del espectro radioeléctrico para la transmisión de radio y televisión, para la importación o fabricación de papel periódico y maquinaria de imprenta, o la disponibilidad de puntos de acceso al Internet, es determinante para la diversidad mediática.

Es fundamental que la legislación en la materia reconozca la importancia que tienen cada uno de los tres sectores de la comunicación: 1) público, independiente del Poder Ejecutivo; 2) privado con fines comerciales y de lucro; 3) comunitarios o sociales sin fines de lucro.<sup>205</sup> La legislación debe contemplar el uso del espectro radioeléctrico y la emisión de licencias para los tres sectores, utilizando criterios que se adapten a cada sector. Los medios de comunicación sociales tienen una función fundamental, apelan a una función comunicativa que reivindica las demandas sociales y da voz a las inconformidades populares. Los medios de comunicación comunitarios o sociales no ponen en el centro de su operación las lógicas de mercado; por lo que tienen la posibilidad de ser una voz más fuerte en la lucha en contra de las desigualdades producidas por las dinámicas económicas dominantes, y de crear

---

202 CIDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A, No. 5, párrafo. 34

203 CIDH, Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, Principio 12º párrafos 53-55.

204 CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *ESTÁNDARES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN LIBRE E INCLUYENTE*. p. 2 Parr. 6.

205 *Ibidem* p. 19 Parrafo. 68-69

agendas editoriales que no estén restringidas por la lógica de oferta y demanda de las audiencias y venta de espacio publicitario.

Para lograr una pluralidad mediática se requiere que los procedimientos de asignación de frecuencias, para la transmisión de radio y televisión, deben considerar criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades.

Los procesos de asignación de licencias de radio o televisión debe tener como finalidad: 1) garantizar un mayor ejercicio del derecho a la libertad de expresión, que permita a las personas expresarse con libertad y sin miedo a ser reprimidas por ello; y 2) asegurar igualdad en el acceso a las frecuencias y garantizar una mayor diversidad de los medios de comunicación.<sup>206</sup>

Los requisitos para la asignación de frecuencias no deben constituirse en mecanismos de restricción y control. El uso preponderante y único de criterios económicos es un factor excluyente. Al respecto, la CIDH ha señalado que: “las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información.”<sup>207</sup> En este sentido los procesos de asignación que contemplan requerimientos técnicos o administrativos con exigencias irrazonables, pues esto coloca a factores económicos como una posible barrera de acceso.

Asimismo las limitaciones a medios de comunicación en cuanto a contenidos, potencia de transmisión, cobertura territorial, o accesos a fuentes de financiamiento, deben estar fijadas en la ley y buscar un fin legítimo, de lo contrario pueden ser criterios que restringen el derecho.<sup>208</sup>

En cuanto al uso de licencias cualquier restricción que permita un tiempo muy breve de uso, que dificulte a las radios sociales o comunitarias llevar a cabo proyectos de beneficio social, o que restrinja a las radios comerciales recuperar la inversión o llevar un negocio rentable resultan medidas que vulneran el derecho.

En México la falta de diversidad en la distribución de frecuencias es un problema que ha limitado la pluralidad mediática. De acuerdo a un estudio entregado por legisladores mexicanos a la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en el marco de su informe especial sobre México en 2010, señala que más del 90% de las frecuencias de televisión se encuentran en poder de sólo dos empresas.<sup>209</sup>

---

206 *Ibidem*. p. 7-9 Párrafo. 21-25

207 *Ibidem*, p. 19 Párrafo. 66

208 *Ibidem*, p. 20 Párrafo. 70-76

209 CIDH. *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. CIDH 2011. p. 89 párrafo 220 [En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex\\_esp\\_1.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp_1.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

Estudios más recientes han señalado que del total de las frecuencias de radio, que hasta 2012 la Comisión Federal de Comunicaciones tenía inventariadas, el 80 por ciento estaban designadas para un uso comercial, y el 20 por ciento restante se encontraban designadas para uso educacional, cultural y experimental.<sup>210</sup> El caso de la televisión es muy similar en ese mismo periodo. La televisión comercial tenía designadas 68.5 por ciento del total de canales en la nación; por el contraste solo el 31.5 por ciento de los canales se designaron para la televisión pública.<sup>211</sup> La mayoría de las frecuencias que no estaban designadas para un uso comercial se encontraban asignadas a instituciones gubernamentales federales o estatales; del total de frecuencias no comerciales para radio el 62 por ciento se encontraba en poder directo del gobierno, ya sea estatal o federal.<sup>212</sup> En el caso de la televisión pública el 92 por ciento de los canales dependían de alguna forma de los recursos gubernamentales.<sup>213</sup>

La legislación vigente para la regulación del espectro radioeléctrico nacional y la pluralidad mediática, hasta el año 2013, eran la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 y la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960. Las reformas constitucionales de 2013, aunado a la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones y Radio en 2014 (Ley TelCom), plantearon cambios importantes en los procesos de asignación de frecuencias.

La reforma a ocho artículos constitucionales abordaron temas fundamentales como: 1) el reconocimiento que las telecomunicaciones y la radiodifusión son un servicio público fundamental para garantizar el derecho al acceso a la información, por lo que el estado debe garantizar la más amplia cobertura y diversidad; 2) Diversidad en televisión pública nacional: La concentración en dos cadenas con cobertura nacional obligó a las autoridades a abrir el proceso para la creación de dos canales más de televisión con cobertura nacional; 3) la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, que serán dos nuevos órganos constitucionales autónomos y expedirán los reglamentos en la materia, y regularán las concentraciones de concesiones; 4) el establecimiento de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones; 5) La concesión de frecuencias y licencias para la explotación del radioeléctrico deberá considerar a las radios comunitarias e indígenas; 6) reconocimiento del derecho de las audiencias y la necesidad de contar con un defensor de audiencia en los medios de comunicación.

---

210 Dorcé, Andre. Ortega, Patricia et al. *Telecommunications and Broadcasting Reform in Mexico in 2013: Key Elements of the Process*, en *Critical Studies in Media Communication* Vol. 31 No5, Diciembre 2014. p. 357 [En línea] Dirección URL: <https://rtrejo.files.wordpress.com/2015/04/dorcecc81-et-al-critical-studies-dec-14.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

211 *Ibidem*

212 *Ibidem*

213 *Ibidem*



## **b) Publicidad Oficial**

La publicidad oficial es necesaria en tanto permite a los Estados dar a conocer a la población, a través de los medios de comunicación, los servicios que prestan, las políticas públicas que se impulsan, y las labores que realizan desde los diferentes ámbitos del gobierno. Se trata de una actividad que busca difundir información de interés público para garantizar el acceso a servicios y goce de derechos.<sup>214</sup> Por lo tanto los fines que persigue la publicidad oficial son legítimos ya que constituye una actividad necesaria para el goce de la libertad de expresión y el acceso a la información entre otros derechos.

El uso de los recursos públicos para asignar, de manera arbitraria y discriminatoria, publicidad oficial constituye uno de los métodos de censura indirecta más eficaces y sutiles con los que cuentan los Estados para violentar el derechos a la libertad de expresión. El uso discrecional de recursos destinados para la publicidad oficial permite a las autoridades castigar o premiar las líneas editoriales de los medios de comunicación, limitando la independencia de los medios y utilizando los recursos públicos para restringir el goce de derechos fundamentales. Al respecto la CIDH ha señalado:

“El Estado debe abstenerse de utilizar su poder y los recursos de la hacienda pública con el objetivo de castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas. Su rol principal es el de facilitar el más amplio, plural y libre debate de ideas. Cualquier interferencia que implique restringir la libre circulación de ideas debe estar expresamente prohibida por la ley.”<sup>215</sup>

Los organismos internacionales han señalado la necesidad de establecer lineamientos claros para el uso y asignación de recursos para la publicidad oficial. De acuerdo a la CIDH la regulación acerca de la asignación de publicidad oficial debe seguir los siguientes principios:

### 1) Establecer leyes especiales, claras y precisas;<sup>216</sup>

Una adecuada regulación de los procesos de producción y asignación de recursos públicos es fundamental. La falta de un marco legal adecuado, que dicte lineamientos precisos para la asignación de publicidad oficial, es una de las principales causas para el uso arbitrario del dinero público en detrimento de la libertad de expresión.

Es necesario que el marco legal defina de manera clara la publicidad oficial, en aras de poder diferenciarla de publicidad partidaria o promoción electoral, las cuales también deben ser incluidas en

---

214 CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *PRINCIPIOS SOBRE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y LIBERTAD DE EXPRESION*. CIDH. 2012. p. 20 Párr. 42-43 [En línea] Dirección URL: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%20Q5%2007.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

215 CIDH, Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios*. Principio 13

216 CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *PRINCIPIOS SOBRE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y LIBERTAD DE EXPRESION*. p. 18-20 párrafos. 34-41

un marco legal. Se debe establecer los objetivos que busca dicho tipo de publicidad así como las diferentes etapas referentes a la “producción, contratación, distribución y control”<sup>217</sup> de la publicidad costeadada con fondos públicos, por lo que la publicidad electoral financiada con fondos públicos de igual manera debe estar sujeta a una regulación.

La legislación en la materia debe contemplar los principios de interés público, transparencia, eficacia, rendición de cuentas, no discriminación, y sanciones adecuadas por el abuso; asimismo el marco legal debe incorporar a todos los órganos públicos de los diferentes niveles de gobierno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.<sup>218</sup>

## 2) Objetivos legítimos

El uso de recursos públicos para la publicidad oficial, a través de medios de comunicación, debe perseguir objetivos legítimos; en tanto es un medio para comunicar e informar a la población de los servicios y políticas públicas que operan los gobiernos, y por lo tanto se trata de información de interés público. Los objetivos de la legislación de la publicidad oficial no se limita solamente a un control o fiscalización del dinero público, refiere también a los contenidos que ahí se muestran. Por lo que la producción y los contenidos de dicha publicidad debe crearse con fines legítimos que busquen informar a la población, y no utilizarse para beneficios electorales o partidarios.

## 3) Criterios de asignación y planificación adecuada

Los lineamientos para la asignación y distribución de la publicidad oficial deben establecer procedimientos claros para evitar la discrecionalidad en el uso de recursos. Por lo que los lineamientos de adjudicación tiene que incorporar y evaluar diferentes elementos como perfil del público destinatario de la campaña, precios, circulación o tamaño y tipo de audiencia de los medios. Todos los criterios deben estar claramente definidos en la legislación junto con “mecanismos de ponderación que precisen el modo en el que serán sopesadas las distintas variables de asignación”<sup>219</sup>, para evitar tanto la discrecionalidad como la asignación desproporcional por utilizar solamente criterios económicos o de circulación y tamaños de audiencia. Los criterios de asignación deben establecer, como un criterio preponderante, la población objetivo de la campaña publicitaria para delimitar el “universo de medios

---

217 *Ibidem* p. 18-19 párrafos. 34-38

218 *Ibidem*

219 *Ibidem*. p. 24 Párrafo. 52

elegibles”<sup>220</sup>. Asimismo los criterios de asignación deben establecer que el Estado no podrá pagar un costo mayor al que tienen los espacios publicitarios en el ámbito comercial.

Los Estados deben planificar los gastos en publicidad oficial, de la misma manera que lo hacen con otros rubros como salud o educación. La falta de una planeación adecuada permite el uso arbitrario y discriminatorio de los recursos públicos; pues da la posibilidad a funcionarios públicos de utilizar el dinero público para promover acciones o gestiones en momentos que les sean convenientes. Como ha señalado la CIDH, el aumento de publicidad oficial durante procesos electorales resulta en un uso inadecuado de los recursos públicos, pues sirve como un mecanismo de promoción electoral para los funcionarios públicos.<sup>221</sup>

En México, la regulación del gasto en publicidad oficial es un pendiente pues no existe una ley específica en el tema; esto a pesar de que diversos actores políticos, como el presidente Enrique Peña Nieto o miembros del Poder Legislativo, se han pronunciado sobre la necesidad de crear un marco legal adecuado para la materia.<sup>222</sup> La Constitución, en el artículo 134, refiere una serie de restricciones al contenido de la publicidad oficial; éstas incluyen cualquier nombre, voz, o símbolos que impliquen una promoción personalizada de los servidores públicos. Por su parte la Secretaría de Gobernación emite lineamientos en la materia, los cuales establecen algunos parámetros como la necesidad de criterios de calidad para asegurar “congruencia con el contenido del mensaje, la población objetivo y la oferta programática”.<sup>223</sup> No obstante los lineamientos solamente son vinculantes al Poder Ejecutivo Federal, lo cual excluye a los otros poderes de la unión, así como a los organismos autónomos y las entidades federativas. Si bien los lineamientos y el artículo constitucional definen ciertos límites éstos son insuficientes, pues como ha señalado la CIDH “no definen suficientes procedimientos y criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios para la contratación de la publicidad oficial”.<sup>224</sup>

La falta de una legislación ha tenido un efecto en la transparencia en el uso de recursos. Un estudio que mide el índice de acceso a la información sobre el gasto en publicidad, realizado organizaciones de la sociedad civil mexicana, señala que en 2012, 26 entidades federativas ejercieron 5,377 millones de pesos en publicidad oficial y no es posible conocer el destino del 53% de este gasto.<sup>225</sup>

---

220 *Ibidem*. p. 24 Párrafo. 53

221 *Ibidem*. p. 18-23 párrafo. 40-52

222 Artículo 19, Fundar. *Publicidad Oficial: Índice de Acceso al Gasto en publicidad oficial en las Entidades Federativas 2013*. Artículo 19. 2013. p. 6-7 [En línea] Dirección URL: <http://articulo19.org/libertad-de-expresion-en-venta-informe-sobre-el-gasto-en-publicidad-oficial/> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

223 CIDH. *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. p. 84 párrafo 245

224 CIDH. *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. p. 85 párrafo 246

225 Artículo 19, Fundar. *Publicidad Oficial: Índice de Acceso al Gasto en publicidad oficial en las Entidades Federativas 2013*. p. 7

La segunda sala de la Suprema Corte se ha posicionado al otorgar el amparo 248/2011 a la radio comunitaria La Voladora en la comunidad de Amecameca, Estado de México. En la resolución, el máximo tribunal declaró inconstitucional la determinación de la Secretaría de Salud (SSA) a negarse a asignar publicidad oficial a La Voladora, pues viola el derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información. El fallo señala que la SSA se basó en medios restrictivos que carecen de razonabilidad y selecciona a los medios en función de su alcance general y no por su cobertura real o en comunidades poblacionales específicas del país, como las comunidades de habla autóctona o si las condiciones dificultan la recepción de señal.<sup>226</sup> En esta misma línea, la Primera Sala de la SCJN concedió en agosto de 2011 un amparo a la emisora comunitaria Radio Nandía, que al igual que La Voladora interpuso una demanda de amparo por la negativa, en este caso, de la Secretaría de Salud del Estado de México de contratar publicidad oficial a la radio.<sup>227</sup>

La propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la recomendación 57/2009 de septiembre del 2009 acreditó que la empresa paraestatal Pemex suspendió la publicidad oficial a la revista *Contralínea*, por una investigación periodística en la que se denunciaban posibles casos de corrupción en la empresa petrolera. La CNDH recomendó a la paraestatal contar con “con procedimientos y criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, en el otorgamiento y distribución de publicidad oficial a favor de los distintos medios de comunicación, tanto electrónicos como impresos”.<sup>228</sup>

### **c) Regulando Internet**

Como referimos en el primer capítulo los procesos de comunicación en una sociedad están determinados por el desarrollo tecnológico. En nuestra sociedad el Internet tiene un papel fundamental en el intercambio de información, por lo que los Estados deben adoptar leyes que resguarden los derechos de las personas en el ámbito digital. El Internet ha sido un bastión de la libertad de expresión desde su creación. El entorno digital ofrece la posibilidad de intercambiar información entre un gran número de personas a un costo muy bajo, por lo que se ha constituido como una herramienta esencial en el ejercicio de la libertad de expresión. Por lo anterior resulta necesario que cualquier intento de regulación del Internet esté centrada en la protección del derecho a la libertad de expresión. Al igual

---

226 CIDH. *Informe Anual 2011*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. p. 147. párrafos 366 [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

227 CIDH. *Informe Anual 2011*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. p. 147-148. párrafos 366-377

228 CNDH. *Recomendación 57/2009 SOBRE EL CASO DE LOS SEÑORES AGUSTÍN MIGUEL BADILLO CRUZ, ANA LILIA PÉREZ MENDOZA E INTEGRANTES DE LA REVISTA “CONTRALÍNEA”*. 14 de septiembre de 2009. p. 22 [En línea] Dirección URL:

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2009/Rec\\_2009\\_057.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2009/Rec_2009_057.pdf)[Consulta: 2 de noviembre del 2016]

que otros temas referentes a la libertad de expresión la legislación de Internet ha sido objeto de amplios y numerosos debates. No pretendemos abordar todas las vertientes que han tenido las discusiones sobre el tema, el presente apartado se limitará a esbozar los temas centrales que debe contemplar la regulación en la materia.

#### a) Reconocimiento del derecho de acceso

El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Expresión estableció, en su informe al Consejo de Derechos Humanos, que de acuerdo a las normas jurídicas internacionales, el acceso a Internet es una parte del derecho a la libertad de expresión y que los Estados tienen una obligación negativa de no restringir este acceso.<sup>229</sup> A este respecto es necesario clarificar que el acceso a Internet refiere a dos dimensiones: 1) el acceso al contenido en línea sin restricciones, exceptuando aquellas restricciones permitidas por el derecho internacional; 2) la disponibilidad de la infraestructura necesaria, tales como cables, módems, computadoras y software, para acceder a Internet.<sup>230</sup>

En la Declaración conjunta sobre la Libertad de Expresión e Internet, del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), han señalado que “[l]os Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión (... ) [la] negación del derecho de acceso a Internet, a modo de sanción, constituye una medida extrema que solo podría estar justificada cuando no existan otras medidas menos restrictivas y siempre que haya sido ordenada por la justicia, teniendo en cuenta su impacto para el ejercicio de los derechos humanos.”<sup>231</sup>

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH recomendó en su informe anual de 2013 que “se deben tomar acciones para promover, de manera progresiva, el acceso universal no solo a la infraestructura, sino a la tecnología necesaria para su uso y a la mayor cantidad posible de

---

229 ONU Relatoria Especial para la Libertad de Expresión. *Reporte de la Relatoria Especial para la Libertad de Expresión de la ONU A/HRC/17/27*. 16 de Mayo 2011. párrafo. 60-66. [En línea] Dirección URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

230 *Ibidem*, p. 4, párrafo 3

231 United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information. *Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet*. June 1, 2011. Puntos 6 (a) & (c),

[En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=849&IID=1> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

información disponible en la red; [y] eliminar las barreras arbitrarias de acceso a la infraestructura, la tecnología y la información *en línea*.”<sup>232</sup>

Asimismo, la Relatoría afirmó que, además de cerrar la “brecha digital” que existe entre los que tienen acceso efectivo a las tecnologías de la información y los que no, el Estado debe “procurar que los actores privados no impongan barreras desproporcionadas o arbitrarias para acceder a Internet o usar sus servicios principales. En otras palabras, Internet debe mantener su característica intrínseca de acceso.”<sup>233</sup> Obstáculos tales como la desaceleración intencional de cierto tráfico o imponer las tarifas o precios basado en el uso también traen implicaciones negativas para la neutralidad de la red.

Con las enmiendas constitucionales de 2013 México se unió a otros países en el reconocimiento del derecho de acceso a la Internet y de banda ancha, señalando en el artículo sexto que el “Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.”<sup>234</sup>

#### b) Neutralidad de la red

La neutralidad de la red es un principio bajo el cual todo el tráfico de Internet se debe tratar por igual y debe transitar a la misma velocidad. Si la neutralidad de la red no está desprotegida, existe un potencial y permanente riesgo de que el flujo de información sea impedido y la accesibilidad amenazada. Tim Berners-Lee, una de las personas acreditadas con la creación de la world wide web, postuló que “[l]a explosión innovadora que pasó a través de la red durante los últimos 25 años ha ocurrido sólo porque esa red ha sido neutral. El sentido de vanguardia social de la posibilidad de que podemos entendernos y, posiblemente, vivir en paz se basa en una red abierta.”<sup>235</sup> Ejemplos de violación a este principio incluirían situaciones en las cuales un proveedor de servicios de Internet (ISP por sus siglas en inglés) intencionalmente reduce la velocidad de las comunicaciones de “peer-to-peer” (P2P); agiliza el acceso a ciertos contenidos; o la fijación de precios basada en el uso, es decir, elevar el precio por ciertos contenidos, por ejemplo, voz sobre protocolo de Internet (VoIP) servicios como Skype o el streaming ilimitado desde YouTube.

El principio de neutralidad de la red parte de no discriminar contenidos, al considerar que todos los datos transmitidos deben ser tratados del mismo modo. Este principio se reconoció en la

---

232 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión. *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*. CIDH. 2013 p. 7 párrafo 15 [En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014\\_04\\_08\\_Internet\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

233 *Ibidem* p. 8 párrafo 17

234 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6°

235 Berners-Lee, Tim. Net Mundial, Opening Ceremony Sao Paulo, Brasil, 23 de abril de 2014. [En línea] Dirección URL: <http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETMundial-23April2014-Opening-Ceremony-en.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

Declaración conjunta sobre la Libertad de Expresión e Internet, en el que se afirma que “[e]l tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación.”<sup>236</sup>

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH explicó su importancia a la libertad de expresión, diciendo que “[l]o que persigue tal principio es que la libertad de acceso y elección de los usuarios de utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal por medio de Internet no esté condicionada, direccionada o restringida, por medio de bloqueo, filtración o interferencia.”<sup>237</sup> La Relatoría incluso fue más allá diciendo que “está prohibid[o]... [el uso de]... medidas de reducción de la velocidad de navegación de Internet o de partes de ésta con fines diferentes a la gestión razonable del tráfico. [Esto] vulnera de manera radical el derecho a la libertad de expresión en Internet.”<sup>238</sup>

Por otra parte, la Relatoría Especial planteó que “[l]as normas sobre neutralidad de la red deben exigir que los prestadores del servicio de Internet sean transparentes respecto de las prácticas que emplean para la gestión del tráfico o la información. Cualquier información relevante sobre tales prácticas debe ser puesta a disposición del público y del órgano encargado de supervisar el cumplimiento del principio de neutralidad de la red, en un formato que resulte accesible para todos los interesados.”<sup>239</sup> La Ley Telecom de México reconoce la neutralidad de la red en los artículos 145 y 146. Sin embargo, el artículo 145, apartado 5 permite la adopción de medidas para limitar el flujo de tráfico. Esta disposición autoriza la gestión del tráfico por razones para "garantizar la calidad o la velocidad de servicio contratada por el usuario.”<sup>240</sup>

### c) Responsabilidad de intermediarios

Los intermediarios en Internet dan acceso, alojan, transmiten e indexan “los productos y servicios originados por terceras personas a través de Internet o proporcionan servicios basados en Internet a terceros.”<sup>241</sup> Entre las entidades más destacadas que se consideradas intermediarios, se encuentran los proveedores de servicios de Internet (ISP), proveedores de alojamiento de sitios web, plataformas de

---

236 UN, OSCE, IACHR, ACHPR, *Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet*. Puntos 5 (a)

237 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión. *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*. p. 11-12, párrafo 25.

238 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión. *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*. p., 24-25 párrafo 49,

239 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión. *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*. p. 14 párrafo 31 ; UN, OSCE, IACHR, ACHPR, *Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet*. Punto 5 (b),

240 *Ibidem*

241 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). April, 2010. *The Economic and Social Role of Internet Intermediaries*. p 9. [En línea] Dirección URL: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/44949023.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

redes sociales y motores de búsqueda. Hay una serie de responsabilidades de los intermediarios que tienen efectos diferentes sobre la libertad de expresión, algunas de éstas refieren a cuestiones técnicas específicas que no se examinará en los párrafos siguientes.

El Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha declarado que “[l]a responsabilización de los intermediarios con respecto al contenido difundido o creado por sus usuarios menoscaba gravemente el disfrute del derecho a la libertad de opinión y de expresión, pues da lugar a una censura privada de autoprotección excesivamente amplia, a menudo sin transparencia y sin las debidas garantías procesales.”<sup>242</sup> Esto se debe a que los intermediarios implementan medidas preventivas que los llevaría a remover información que pudiera ocasionarles una potencial responsabilidad, bajo interpretaciones o evaluaciones restrictivas del contenido.

Al respecto, la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet y múltiples decisiones legales nacionales han señalado que “Ninguna persona que ofrezca únicamente servicios técnicos de Internet como acceso, búsquedas o conservación de información en la memoria caché deberá ser responsable por contenidos generados por terceros y que se difundan a través de estos servicios, siempre que no intervenga específicamente en dichos contenidos ni se niegue a cumplir una orden judicial que exija su eliminación cuando esté en condiciones de hacerlo (‘principio de mera transmisión’).”<sup>243</sup> Este ha sido postulado por tanto en la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet y en múltiples decisiones legales nacionales.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH también ha reconocido esta regla, y ha declarado que “supone la exclusión de un modelo de responsabilidad objetiva conforme al cual los intermediarios resulten responsables por contenidos ilegítimos generados por terceros”, y que tal sistema “es incompatible con estándares mínimos en materia de libertad de expresión.”<sup>244</sup>

La inmunidad condicionada, también conocida como inmunidad amplia o inmunidad preaviso de corte, exime a los intermediarios de cualquier requisito para monitorear el contenido, ya que son tratados como ‘mensajeros’ en vez de ‘editores.’<sup>245</sup> La Relatoría Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión ha manifestado que “los esquemas de inmunidad condicionada resultan compatibles con el marco de la Convención en la medida en que establezcan garantías suficientes para la protección de la

---

242 ONU Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Reporte de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la ONU A/HRC/17/27*. párrafo. 40

243 UN, OSCE, IACHR, ACHPR, *Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet*. Punto 2 (a).

244 CIDH Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*. p. 44-45 párrafo 95.

245 Article 19, *Intermediarios de Internet: Disyuntiva por la atribución de responsabilidad civil y penal*. Article 19 2013 p. 7 [En línea] Dirección URL: [https://www.article19.org/data/files/WEB\\_Spanish.pdf](https://www.article19.org/data/files/WEB_Spanish.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]



libertad de expresión y el debido proceso de los usuarios, y no impongan obligaciones difusas o desproporcionadas a los intermediarios. Específicamente, la exigencia de remover contenidos por parte de los intermediarios, como condición para no ser considerados responsables por una expresión ilícita, solamente debería proceder cuando sea ordenada por una autoridad judicial o de naturaleza similar, que opere con suficientes garantías de independencia, autonomía e imparcialidad y que tenga la capacidad para evaluar los derechos en juego y ofrecer las garantías necesarias al usuario.”<sup>246</sup>

#### d) Bloqueos, filtraciones y debido proceso

El bloqueo o filtración de contenidos en Internet resulta necesaria para evitar actividades ilegales. Sin embargo, debe ser realizada bajo ciertos procedimientos y perseguir fines legítimos para evitar que se vuelva una medida que vulnere derechos. La manera en que los Estados han regulado el bloqueo o filtración de información en Internet, ha sido mediante legislaciones que contemplan una autorización de manera explícita o bajo normatividades ambiguas relativas al tema. Esto posibilita a las autoridades bloquear o filtrar contenidos en Internet sin ningún tipo de supervisión o control por parte del Poder Judicial o de cualquier otro organismo facultado para ello. Esto tiene graves consecuencias y violaciones al debido proceso cuando el contenido afectado es simplemente la opinión de un periodista, bloguero u otro tipo de usuario de las redes sociales.

Recientemente, el Comité de Derechos Humanos emitió la Observación General No. 34 sobre el artículo 19 (libertad de expresión) del PIDCP, donde se aclaran las normas internacionales sobre temas relacionados con Internet y el bloqueo de contenido: “Toda limitación al funcionamiento de los sitios web, los blogs u otros sistemas de difusión de información en Internet, electrónicos u otros similares, incluidos los sistemas de apoyo a las comunicaciones de esa índole, como los proveedores de servicios de Internet o los buscadores, debe ser compatible con el párrafo 3. Las restricciones se deben referir a un contenido concreto. Las prohibiciones genéricas del funcionamiento de ciertos sitios y sistemas no son compatibles con el párrafo 3.”<sup>247</sup> El Relator Especial de la ONU ha señalado que “la pornografía infantil es una clara excepción en la que se justifican las medidas de bloqueo, siempre que la legislación nacional sea suficientemente precisa y se disponga de salvaguardias eficaces frente a su abuso o uso indebido, entre ellas la supervisión y el examen a cargo de un tribunal u órgano regulatorio independiente e imparcial.”<sup>248</sup> La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH tiene una

246 CIDH Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*. p. 53 párrafo 106.

247 ONU Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 34 General d HRC General Comment No. 34*. Ginebra, Suiza, 2011. [En línea] Dirección URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

248 ONU Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Reporte de la Relatoria Especial para la Libertad de Expresión de la ONU A/HRC/17/27*. 16 de Mayo del 2011. párrafos 32.

comprensión más amplia de las restricciones permisibles pero ha dejado claro que las medidas obligatorias para bloquear y filtrar el contenido sólo son admisibles en “casos excepcionales, cuando se está frente a contenidos abiertamente ilícitos o a discursos no resguardados por el derecho a la libertad de expresión (tales como... la incitación directa y pública al genocidio, y la pornografía infantil).”<sup>249</sup>

El Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión ha dejado claro que cuando los Estados se dedican a bloquear, deben proporcionar una lista de los sitios web bloqueados y la debida justificación empleada para el bloqueo de cada sitio, junto con una explicación en la propia página web con razones por las cuales el sitio fue bloqueado.<sup>250</sup> Adicionalmente, las decisiones sobre el bloqueo deben realizarse por una autoridad judicial competente u otro organismo independiente.<sup>251</sup>

Asimismo, el sistema debería “diseñarse y aplicarse de modo tal que impacten, exclusivamente, el contenido reputado ilegítimo, sin afectar otros contenidos... [y] deben contar con salvaguardas que eviten el abuso, como la transparencia respecto de los contenidos cuya remoción haya sido ordenada, así como información pormenorizada sobre su necesidad y justificación.”<sup>252</sup>

#### e) Privacidad y libertad de expresión en internet

El respeto a la privacidad resulta fundamental para el ejercicio de la libertad de expresión en Internet. El respeto de la privacidad es fundamental para el ejercicio de la libertad de expresión en línea. Las revelaciones del ex contratista de la Agencia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (NSA, por sus siglas en inglés), Edward Snowden, han exhibido cómo los Estados vigilan y recolectan datos de manera masiva sobre sus ciudadanos sin una supervisión judicial. La Comisión Interamericana ha señalado que el derecho a la intimidad se compone por al menos cuatro bienes jurídicos que se relacionan con el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión:

“En primer lugar, el derecho a contar con una esfera de cada individuo resistente a las injerencias arbitrarias del Estado o de terceras personas. En segundo lugar, el derecho a gobernarse, en ese espacio de soledad, por reglas propias definidas de manera autónoma según el proyecto individual de vida de cada uno. En tercer lugar, el derecho a la vida privada protege el secreto de todos los datos que se produzcan en ese espacio reservado, es decir, prohíbe la divulgación o circulación de la información capturada, sin consentimiento del titular, en ese espacio de protección reservado a la persona. Y, finalmente, la protección de la vida privada protege el derecho a la propia imagen, es decir, el derecho a que la imagen no sea utilizada sin el consentimiento del titular.”<sup>253</sup>

---

249 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión. *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*. p. 40 párrafo 85.

250 ONU Relatoria Especial para la Libertad de Expresión. *Reporte de la Relatoria Especial para la Libertad de Expresión de la ONU A/HRC/17/27*. párrafo 70.

251 *Ibidem*

252 *Ibidem* párrafos 85, 87.

253 CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión. *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*. p. 63 párrafo 131.

La Asamblea General de las Naciones Unidas también se ha dado cuenta de la importancia de la privacidad en la libertad de expresión y recientemente estableció en una resolución que las nuevas tecnologías han mejorado “la capacidad de los gobiernos, las empresas y las personas de llevar a cabo actividades de vigilancia, interceptación y recopilación de datos, lo que podría constituir una violación o una transgresión de los derechos humanos, en particular del derecho a la privacidad,” y que el “derecho a la privacidad es importante para materializar el derecho a la libertad de expresión y para abrigar opiniones sin interferencias, y es una de las bases de una sociedad democrática.”<sup>254</sup> El Relator de la ONU sobre la libertad de expresión y de opinión está de acuerdo con esta posición al expresar que la vigilancia de las comunicaciones es un intrusivo que interfiere con los derechos a la libertad de expresión y la privacidad y representa una amenaza para la democrática.<sup>255</sup>

La Relatoría Especial de la CIDH ha señalado que los programas oficiales y las políticas públicas de ciberseguridad requieren de mecanismos de control cuya instancia superior sea un juez.<sup>256</sup> Asimismo deben existir procedimientos de seguimiento que cuenten con algún grado de participación de la sociedad civil. Las instancias de supervisión y control deben aplican para todos las instituciones, estatales o contratadas por el estado, que lleven a cabo alguna actividad en materia de ciberseguridad. El deber de supervisión y control también implica que ningún agente del Estado, o un particular por cuenta de aquel, puede tener poderes exorbitantes sobre el funcionamiento de Internet en el país.<sup>257</sup>

Como hemos explicado, las aristas en las que deriva el derecho a la libertad de expresión son múltiples y complejas; y cada una de estas ramificaciones tiene un impacto en la forma en que se constituyen los canales de intercambio de información en una sociedad. La labor periodística se ve afectada por cada una de estas ramificaciones. El presente capítulo se refirió al marco jurídico aplicable en México que determina el espacio y los flujos de información en el país, es decir delimita el terreno y la reglamentación de uso en donde los periodistas realicen su labor informativa para la sociedad.

El marco jurídico es robusto y se cuenta con amplios referentes dentro de la jurisprudencia, tanto internacionales como local, para la protección del derecho. Sin embargo, la mera existencia de un marco jurídico adecuado no se traduce en un respeto a la libertad de expresión. Como se explicará en capítulos siguientes, el contexto de agresiones contra la prensa en México es violento, y los elementos y actores que intervienen para limitar el ejercicio periodístico son múltiples. La problemática no se

---

254 ONU Asamblea General. Resolución de la Asamblea General: *El Derecho a la Privacidad en la Era Digital* 68/167. 18 de Diciembre de 2013 [En línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/167> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

255 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión* A/HRC/23/40. 17 de abril 2013. [En línea] Dirección URL: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

256 CIDH Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*. p. 61 párrafo 128

257 *Ibidem*

encuentra necesariamente en una falta de un marco jurídico, sino en el funcionamiento de las instituciones que garanticen el derecho.

### **3.-Instituciones garantes: CNDH, FEADLE y Mecanismo de Protección.**

La protección de los derechos humanos por parte de los Estados no se limita al reconocimiento de un marco legal jurídico en tratados internacionales y constituciones, es necesario implementar mecanismos e instituciones cuyo objetivo sea resguardar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos. Por ello, en este apartado se describirá las facultades que tienen los diferentes organismos e instituciones del Estado cuya labor es la protección y defensa de la libertad de expresión. Nos centraremos en tres instituciones cuya creación se debe a la necesidad de brindar protección de los derechos humanos, enfocándonos en el trabajo que realizan para defender y garantizar la libertad de expresión de los periodistas:

La primera es la Quinta Visitaduría de Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), encargada del programa de agravios a periodistas de dicha institución. En segundo lugar, está la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Por último, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

En el caso de la CNDH daremos una breve explicación de la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos no jurisdiccionales y de la figura *Ombusman*; en tanto conforman un importante mecanismo de contraposición a los tres poderes clásicos del Estado, y son un recurso al que pueden apelar los ciudadanos en casos de violaciones a derechos humanos.

Si bien existen otras instituciones que forman parte del Estado cuya obligación es la protección del derecho a la libertad de expresión, en este capítulo nos enfocaremos en las instituciones autónomas y las que derivan del Poder Ejecutivo federal, dado que en el capítulo segundo se hizo referencia a las labores emprendidas desde el Poder Judicial y Legislativo. Quedando fuera las instituciones cuyo ámbito jurisdiccional no es federal.

Se describirá el marco normativo de cada institución, así como de las facultades que éste les proporciona. Haremos referencia a los pronunciamientos realizados por la sociedad civil y organismos internacionales sobre las deficiencias, vacíos legales y fallas estructurales que surgen por el marco normativo de las instituciones.

### 3.1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

La CNDH es un organismo constitucional autónomo, por lo cual su creación surge por mandato constitucional y “no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.” Los órganos constitucionales autónomos tienen una función de “equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional.”<sup>258</sup> El mandato constitucional indica que la CNDH es la institución encargada de atender e investigar posibles violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos y constituye uno de los principales mecanismos para la protección de los derechos humanos en México. Para dicho fin la CNDH debe formular recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

La CNDH emite recomendaciones públicas, a partir de las denuncias y quejas presentadas por las personas que han sufrido una violación a cualquiera de sus derechos, con excepción de los político electorales, por parte de las autoridades administrativas correspondientes federales: funcionarios públicos de las distintas dependencias, fuerzas armadas, etc.<sup>259</sup> Las recomendaciones emitidas por la CNDH no son vinculantes, es decir no obligan jurídicamente a las autoridades a quien va dirigida a cumplir con lo que la comisión considere. Las autoridades, al ser objeto de una recomendación, solamente están obligadas a dar respuesta a ésta, fundamentando sí si se aceptan o no la recomendación y si van a cumplir con lo que ahí se dicta. En caso de que la respuesta sea negativa los servidores públicos deben justificar y fundamentar el motivo. A partir de la reforma constitucional al artículo 102 apartado B, en junio de 2011, la CNDH tiene la facultad de solicitar a la Cámara de Senadores para que éstos citen a los servidores públicos a comparecer en caso de presentar una negativa a las recomendaciones emitidas por el organismo.

Las recomendaciones de la CNDH no son vinculantes, ya que de serlo crearían inseguridad jurídica al hacer de la CNDH una instancia con poderes cuasijudiciales. La función de las recomendaciones resulta ser política, pues buscan obligar a las autoridades a dar respuesta a las alegaciones sobre violaciones de derechos humanos. Por lo que son una herramienta institucional para los ciudadanos que funciona en el ámbito político; por lo tanto las recomendaciones deben ser entendidas como un documento que obliga a las autoridades a fundar y motivar su actuación ante violaciones de derechos humanos.

---

258 Hiram Escudero. *Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública*. Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, año 2013, Núm. 78, marzo-abril de 2006: México, p.53 . [Versión en línea]

Dirección URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf>

259 Article19. *Conceptos Clave sobre libertad de expresión y periodismo*. [Versión en línea] Dirección URL:

<https://es.scribd.com/document/269786411/Conceptos-clave-sobre-periodismo-y-libertad-de-expresion> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

Entre las facultades más importantes que tiene la CNDH está poder investigar hechos que constituyan posibles violaciones graves de derechos humanos cuando lo considere pertinente o a petición del poder Ejecutivo Federal o Estatal y/o los Poderes legislativos de los estados y la federación.

Asimismo la CNDH tiene la facultad de solicitar a las autoridades competentes, en cualquier momento, las medidas precautorias o cautelares “necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados.”<sup>260</sup> El Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos es la dependencia de la CNDH encargada de atender las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de colaboradores de los medios de comunicación y miembros de los organismos civiles de derechos humanos. Este Programa se encuentra adscrito a la quinta visitaduría de la CNDH.

El número de recomendaciones emitidas por la CNDH, con motivo de posibles violaciones a periodistas por ejercicio del derecho a la libertad de expresión, son muy limitadas respecto del número de quejas presentadas como se demuestra en el siguiente párrafo. Tan solo se publicaron ocho recomendaciones de 2010-2014, una de las cuales es general (Ver: gráfica 1).

En la última recomendación general la CNDH informa que desde el año 2000 al mes de julio de 2013 se crearon 842 expedientes de queja relacionados con violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de periodistas y medios de comunicación.<sup>261</sup> De las cuales 85 hacen referencia al homicidio de periodistas por posible ejercicio de su trabajo. De igual manera, se reporta la documentación de 20 desapariciones, así como 40 atentados a instalaciones de distintos medios de comunicación. Los datos que se mencionan en el documento refieren, en su mayoría, a agresiones graves. Agresiones de otra índole -como: detenciones arbitrarias, ataques cibernéticos, acoso judicial, amenazas, intimidaciones y/o presiones- son mencionadas de manera muy general, y no se proveen cifras exactas del número de expedientes que tiene conocimiento.

En su informe “Doble Asesinato” ARTICLE19 hace un análisis del Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos. ARTICLE19 hace una revisión de los informes de actividades que la CNDH presentó al Senado de la República de 2006-2011, de las recomendaciones

---

260 CNDH. *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Artículo 40. [Versión en línea] Dirección URL [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

261 CNDH. RECOMENDACIÓN GENERAL No. 20 SOBRE AGRAVIOS A PERIODISTAS EN MÉXICO Y LA IMPUNIDAD IMPERANTE. México, D. F., a 15 de agosto de 2013.

emitidas de 2005-2012 en el tema, y de solicitudes de acceso a la información de la dependencia.<sup>262</sup> De acuerdo a ARTICLE19 la información que la CNDH entrega al Senado dista de aquella que entrega a los ciudadanos a través de solicitudes de información en el sistema Infomex. Los informes anuales de actividades de la CNDH reportan un 64% más de quejas, y hasta un 300% más de recomendaciones que las referidas mediante solicitudes de acceso a la información (Ver: gráficas 2 y3).<sup>263</sup>

Como referimos en el capítulo anterior los estándares internacionales señalan la obligación que tienen los Estados de mantener estadísticas precisas sobre agresiones contra la prensa. El diseño e implementación de políticas públicas efectivas depende de la exactitud de la información que las fundamente. Al presentar cifras dispares la CNDH no cumple con este requisito básico y genera incertidumbre.

Las facultades constitucionales de la CNDH establecidas en el artículo 102 apartado b, que surgen a partir de la reforma de 2011, no han sido utilizadas por la institución, puesto que el número de funcionarios llamados a comparecer ante el Senado de la República, por la negativa de aceptación de recomendaciones, es nulo desde la reforma constitucional hasta el 2015. El ejercicio de esta facultad ha quedado pendiente por varios motivos. En primera instancia es necesario que se implemente una legislación secundaria que garantice que en todos los casos de recomendaciones rechazadas, cuando se trata de agresiones y violaciones al ejercicio de la libertad de expresión, se haga uso de dicha facultad. Por otra parte, resulta necesario que la CNDH emita recomendaciones específicas para poder hacer uso de dicha facultad en los casos que no sean aceptadas las recomendaciones.<sup>264</sup> En 2012, 2013 y 2014 la CNDH solamente emitió una recomendación por año, una de las cuales fue la Recomendación General No.20.

Relación de Quejas recibidas, Medidas Cautelares y Recomendaciones emitidas por año por la CNDH en casos de periodistas:

	2010	2011	2012	2013	2014
Quejas por agravios a periodistas	69	98	98	68	95
Medidas Cautelares	9	6	2	3	11
Recomendaciones sobre casos de periodistas	2	3	1	1	1

Fuente: ARTICLE19. Estado de Censura. Pág 135

262 ARTICLE19. *Doble Asesinato*. Informe anual 2013. [Versión en línea] Dirección URL: <https://es.scribd.com/document/130105381/Doble-asesinato-La-prensa-entre-la-violencia-y-la-impunidad> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

263 *Ibidem*

264 ARTICLE19. *Disentir en Silencio*. Informe Anual 2014. [Versión en línea] Dirección URL: <https://es.scribd.com/document/213242659/Disentir-en-Silencio-violencia-contra-la-prensa-y-criminalizacion-de-la-protesta-Mexico-2013> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]



En la Recomendación General No. 20 la CNDH refiere al actuar de la Procuraría General de la República. De acuerdo a la CNDH las actuaciones de la PGR han “propiciado un significativo vacío de resultados en la investigación de los delitos cometidos en perjuicio de periodistas y medios de comunicación.”<sup>265</sup> En la Recomendación General No.17 de 2009 la CNDH ya había hecho referencia a la falta de efectividad de las investigaciones de la PGR. La recomendación No.20 la CNDH refiere que de las 145 violaciones graves registradas del año 2000 a julio de 2013 hay un índice de impunidad del 89 %por ciento en los casos; y en 106 casos (73%) las averiguaciones previas se encuentran en proceso de integración. Asimismo se menciona que “en sólo 14 casos (10%) el juez de la causa dictó sentencia condenatoria, en 2 se sobreseyó la causa penal, quedando aún sin sentencia 11 de éstos, sumados a los 118 casos sin consignar...”<sup>266</sup> y en dónde resaltan que “...la ausencia de resultados se debe, en parte, a que los agentes del Ministerio Público, encargados de llevar a cabo las investigaciones correspondientes, han omitido girar oportunamente los citatorios, órdenes de comparecencia, búsqueda, localización, investigación y presentación de personas clave para el esclarecimiento de los hechos, a fin de recabar sus testimonios, en tanto que, en ocasiones, las declaraciones iniciales de testigos o probables responsables resultan incompletas por la falta de diligencia del propio representante social al obtenerlas, o bien, limitarse a que sea la propia víctima la que provea todos los elementos en la investigación”.<sup>267</sup>

Esta situación ya era señalada en la Recomendación No.17. En las dos recomendaciones la CNDH hace un llamado a las autoridades para que investiguen las agresiones a periodistas e implementen las medidas que considere necesarias para afrontar la impunidad.

Los cuatro años que transcurrieron entre cada recomendación no bastaron para que surgieran avances efectivos en el tema. Lo anterior, como señala ARTICLE19, pone en duda tanto la efectividad de las recomendaciones generales de la CNDH, como la voluntad de la institución para dar un seguimiento efectivo y puntual a las recomendaciones para poder responsabilizar a las autoridades correspondientes. Por otra parte es importante mencionar que la CNDH no hace señalamientos con respecto a la falta de un marco normativo que regule los procesos de asignación de publicidad oficial; lo cual, como se menciona en el capítulo segundo de este texto, da lugar a actos de censura indirecta y vulnera el ejercicio de la libertad de expresión. No obstante, la CNDH reconoce la existencia de

---

265 CNDH. *Op. Cite.* Párrafo 9°

266 *Ibidem.*

267 *Ibidem*

“presiones indirectas”, pues menciona que: “es frecuente que agentes del poder público federal o local incurran en este tipo de prácticas [presiones indirectas] que coartan la libertad de expresión de periodistas y comunicadores; se trata de acciones como la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales.”<sup>268</sup>

La CNDH, en ocasiones anteriores, ya había realizado recomendaciones específicas sobre el uso de recursos públicos para la asignación de publicidad oficial. En la recomendación específica de agosto de 2012 la CNDH recomienda a la Secretaría de Gobernación emitir:

“lineamientos claros y criterios objetivos, imparciales y transparentes, que garanticen la igualdad de oportunidades en el otorgamiento y distribución de publicidad oficial en favor de los distintos medios de comunicación, tanto electrónicos como impreso, y se incluyan en el acuerdo, para cada ejercicio fiscal, por el que se establecen los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el ejercicio 2013. [...] Se sirva girar instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que se lleve a cabo una adecuada supervisión de la asignación de publicidad oficial por parte de las distintas dependencias y organismos públicos federales, que incluya la evaluación adecuada de la asignación en la contratación que éstas realicen; asimismo, que el gasto en cada supuesto se realice conforme a procedimientos y criterios objetivos, imparciales, transparentes y no discriminatorios.”<sup>269</sup>

Si bien la CNDH sigue los lineamientos internacionales en materia de publicidad oficial al hacer estas recomendaciones, no obstante, la institución no hace un seguimiento a las recomendaciones emitidas. La propia CNDH es la responsable de dar seguimiento a las recomendaciones que emite, sin embargo, esto no se hace de manera continua y puntual.

## **3.2 Procuración de Justicia: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)**

En julio de 2010, mediante el acuerdo A/145/10 del Procurador General de la República, se creó la Fiscalía Especial para la atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).<sup>270</sup> Dicho acuerdo dejó sin efecto el Acuerdo A/031/06, el cual creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP).

La principal diferencia entre la FEADP y la FEADLE consiste en que ésta última tiene la competencia para “dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de delitos cometidos en contra de quien ejercen la actividad periodística”.<sup>271</sup> Esto refiere a una de las

---

<sup>268</sup> *Ibidem*.

<sup>269</sup> CNDH.RECOMENDACIÓN 35/2012. México D.F a 1 de Agosto 2012. [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec\\_2012\\_035.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_035.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

<sup>270</sup> DOF. 5 de Julio 2010. ACUERDO del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, la cual se adscribe a la Oficina del Procurador General de la República, y se establecen sus funciones

<sup>271</sup> PGR. ACUERDO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, POR EL QUE SE CREA LA FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESION, LA CUAL SE ADSCRIBE A LA OFICINA DEL

principales facultades de la FEADLE: la facultad de atracción. La capacidad de atracción<sup>272</sup> quiere decir que la FEADLE es el responsable de realizar la investigación de los casos de agresiones contra la libertad de expresión, aunque estos sean del orden común. La FEADLE podrá ejercer dicha facultad cuando:

- a) El sujeto pasivo [la posible víctima] del delito ejerza la labor periodística, entendiéndose ésta como la que lleve a cabo una persona física o moral que se dedique a través de un medio de comunicación a tareas de informar o de creación de opinión;
- b) Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de estos en agravio de las personas referidas en la fracción anterior.
- c) Que dicho ilícito sea competencia federal o del orden común, cuando sean conductas conexas con delitos federales, y

Que el delito de que se trate sea sancionado por las leyes penales con pena privativa de la libertad.

Entre las principales facultades asignadas al titular de la FEADLE se encuentran: 1) Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones aplicables; 2) Coordinar los agentes del Ministerio Público de la Federación designados para investigar y perseguir los delitos competencias de la FEADLE; 3) Coordinarse con las instituciones de procuración de justicia de los estados y del Distrito Federal, auxiliar y en su caso, asistir a las autoridades locales en la investigación de los ilícitos materia del Acuerdo que crea la FEADLE; y 4) Coordinarse con los órganos competentes para brindar a las víctimas u ofendidos en los asuntos de su competencia, las garantías que en su favor otorga el artículo 20 de la CPEUM.

La reforma constitucional al artículo 73, realizada en junio del 2012, otorga facultades a la Federación para conocer “los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecte, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”.<sup>273</sup>

Conforme a la reforma constitucional la PGR emite el ACUERDO A/ 109 /12 bajo el cual se reconocen los estándares, lineamientos e instrumentos internacionales de derechos humanos como parte de los ejes rectores que deben guiar el actuar de la FEADLE. Por otra parte dicho acuerdo adscribe a la

*PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, Y SE ESTABLECEN SUS FUNCIONES.* Segundo Acuerdo. [Versión en línea]  
Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Paginas/default.aspx> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

272 *Ibidem*

273 De acuerdo con el Art.475 del CFPP: “Los delitos son conexas I.- Cuando han sido cometidos por varias personas unidas II.- Cuando han sido cometidos por varias personas, aunque en diversos tiempos y lugares, pero a virtud del concierto entre ellas. III Cuando se ha cometido un delito: para procurarse medios de cometer otro, para facilitar su ejecución para consumarlo o para asegurar la impunidad.”

FEADLE a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

En el Acuerdo original que da creación a la FEADLE se limita la facultad de atracción en casos en que la posible víctima “ejercza la labor periodística”. Esta limitación resulta sumamente restrictiva ya que se enfoca en una profesión y no en el ejercicio de un derecho. Como se señaló en el capítulo anterior el derecho a la libertad de expresión es universal, por lo que una limitación de esta naturaleza pareciera que busca proteger solamente a quienes que ejercen una profesión, en lugar de un derecho común a todas las personas. Asimismo, resulta victimizador para los posibles agraviados de un delito el estar justificando y demostrando su profesión periodística ante las autoridades investigadoras. Diversos organismos internacionales y de la sociedad civil nacional presionaron al Estado mexicano para que realice los cambios necesarios a esta limitación.<sup>274</sup>

Las modificaciones realizadas al artículo décimo del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), en mayo de 2013, fueron fundamentales para fortalecer las capacidades de investigación de la FEADLE. Al agregar las circunstancias bajo las cuales la FEADLE podrá ejercer la facultad de atracción se eliminaron todas las trabas legales existentes para que la FEADLE pueda conocer de cualquier delito cometido contra periodistas que fuera motivado por su labor de investigación y/o difusión de informaciones para beneficio de la sociedad, sin la necesidad de que estuviera vinculado con la competencia propia de la Federación. Dichas reformas incluyeron una ampliación al concepto de persona afectada, ya que no se limitaba a periodistas.

Actualmente el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), que entró en vigor en marzo de 2014 sustituyendo al CFPP. El CNPP establece en el artículo 21 los mismos lineamientos que el CFPP. De acuerdo al CFPP y al CNPP en “los casos de delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalación, que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, el Ministerio Público de la Federación podrá ejercer la facultad de atracción para conocerlos y perseguirlos, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos.”<sup>275</sup> Asimismo las víctimas pueden solicitar la facultad de atracción. Esta facultad se ejercerá cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

---

274 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas A/HRC/25/7 del 11 de diciembre de 2013. Ver los puntos recomendatorios 104, 116, 118, 122, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 135 y 136. [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/InformeGpoMxEPU\\_ES.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeGpoMxEPU_ES.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

275 Código Federal de Procedimientos Penales. [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_anexo22.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo22.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

- I. Cuando existan indicios de que en la ejecución del delito participó algún servidor público del orden estatal o municipal;
- II. Cuando en la denuncia o querrela la víctima señale como presunto responsable a algún servidor público del orden estatal o municipal;
- III. Cuando se trate de delitos graves así calificados por la ley;
- IV. Cuando la vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real;
- V. Cuando lo solicite la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate;
- VI. Cuando los hechos constitutivos de delito impacten de manera trascendente al ejercicio al derecho a la información o a las libertades de expresión o imprenta;
- VII. Cuando en la entidad federativa en la que se hubiere realizado el hecho constitutivo de delito o se hubieren manifestado sus resultados, existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio del derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta;
- VIII. Cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o
- IX. Cuando por sentencia o resolución de un órgano internacional del que el Estado Mexicano sea parte, se determine la responsabilidad del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

Bajo la normativa que da origen y facultades a la FEADLE ésta se constituye como el principal órgano para guiar, coordinar e inspeccionar todas las investigaciones y persecuciones de delitos contra la libertad de expresión. Siendo la facultad de atracción de casos una de sus principales características. Así queda establecido que la FEADLE cuenta con un amplio marco legal que le faculta para iniciar procesos penales por agresiones contra periodistas. No obstante que se cuenta con un marco legal, en pocas ocasiones se inician procesos penales en contra de quienes agreden a periodistas.

De acuerdo a lo reportado por la FEADLE a organizaciones de la sociedad civil la fiscalía ha iniciado 642 averiguaciones previas en agravio de periodistas y 16 en contra de medios de comunicación, desde que fue creada hasta diciembre de 2014.<sup>276</sup> La información brindada por la FEADLE señala que en 2014 y 2013 se iniciaron 167 y 179 Averiguaciones Previas respectivamente; contrasta con las 124 y 131 realizadas en el 2012 y 2011 respectivamente. Asimismo, informó que cuenta con 66 Averiguaciones Previas en rezago en 2013, en contraste con las 82 en 2012 y 38 del 2011.

---

<sup>276</sup> Article19. Estado de Censura. Informe anual 2014. p. 118 [Versión en línea] Dirección URL: <https://es.scribd.com/doc/259296791/Estado-de-censura-Informe-2014-sobre-violencia-contra-la-prensa> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

En referencia a la conclusión de las investigaciones, de acuerdo a la información de la FEADLE, se tienen las siguientes cifras:

En 2014 se consignaron ante alguna autoridad judicial 17 averiguaciones; 18 casos fueron consignados ante una autoridad judicial en 2013, 14 en 2012, y 16 en 2011. Estas cifras muestran que poco más del diez por ciento de las averiguaciones previas llegaron a ser presentadas ante un juez.<sup>277</sup>

La decisión de no ejercer acción penal creció de 11 a 27 casos entre 2013 y 2014. Un aumento considerable en comparación con el observado en 2011 y 2012, con uno y tres, respectivamente. Por otra parte, en 74 casos se declaró la incompetencia de la FEADLE, en contraste con las 129 y 74 realizadas en el 2012 y 2011, respectivamente.<sup>278</sup>

Un análisis realizado por la organización ARTICLE19 muestra que del total de denuncias presentadas a la FEADLE entre 2010-2011, solamente 23 llegaron ante un juez, sin embargo en ninguno de estos casos se obtuvo una sentencia. De acuerdo a la misma FEADLE, desde 2006 hasta julio del 2013, se han iniciado 469 averiguaciones previas de las cuales, se han presentado ante tribunales sólo 51.<sup>279</sup> Sin embargo lo más relevante es que no existe una sentencia por agresiones a periodistas; por lo tanto del total de averiguaciones previas iniciadas por la FEADLE, en el periodo analizado, hay un cien por ciento de impunidad, puesto que no existen sentencias condenatorias para los agresores (ver: gráfica 10).

La FEADLE también funciona como ente coordinador y auxiliar de las entidades estatales en la investigación de delitos. Solamente en casos en los que se tenga acreditado que un crimen en contra de la libertad de expresión está relacionado con la delincuencia organizada la FEADLE deberá remitir las actuaciones a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; esto no implica que la FEADLE no pueda conocer los avances de las investigaciones que sean remitidas.<sup>280</sup>

La FEADLE ha contado con un presupuesto importante para ejercer sus facultades. Como indica la tabla inferior el presupuesto asignado a la FEADLE ha aumentado de 2010 al 2014 en más de 38 millones de pesos.<sup>281</sup> (Ver anexo gráficas 6 y 7 )

La información provista nos muestra que si bien existe recursos económicos y un marco legal, que faculta a la FEADLE para investigar casos de agresiones contra periodistas, estos no se traduce en

---

<sup>277</sup> *Ibidem.*

<sup>278</sup> *Ibidem.*

<sup>279</sup> ARTICLE19. Observatorio FEADLE. [En línea] Dirección URL: <http://observatorio.articulo19.org/?cat=2> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

<sup>280</sup> PGR. *Op. Cite.* Artículo sexto.

<sup>281</sup> PGR. FEADLE. *Op. Cite.*

una protección del derecho. La falta de investigaciones adecuadas de las agresiones contra la libertad de expresión va en contra de lo establecido en el marco jurídico de derechos humanos.

### **3.3 Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos humanos y Periodistas**

El año 2012 marcó un cambio en la defensa de los periodistas y personas defensoras de derechos humanos en el país. En ese año México se convirtió en el segundo país en América Latina en crear un mecanismo especializado en la protección de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo, el primero fue Colombia. Aunque Brasil cuenta con un mecanismo de protección, sin embargo éste está enfocado solamente hacia defensores de derechos humanos. El Congreso mexicano aprobó la “Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” (LPPDDHP), entrando en vigor el 25 de junio de 2012. No obstante, el Mecanismo comenzó a operar hasta octubre del mismo año.<sup>282</sup> Es importante señalar que la LPPDDHP sustituye al Comité Consultivo para la Evaluación y Recomendación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas de noviembre de 2010. Dicho Comité contaba con facultades similares al Mecanismo, sin embargo su conformación era difería por las instituciones que lo integraban.

Bajo la ley LPPDDHP se crea el “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” para permitir que el Estado atienda “su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.”<sup>283</sup> La ley establece la finalidad expresa de “cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”.<sup>284</sup>

El reglamento de la ley entró en vigor en noviembre de 2012 y tiene por objeto “reglamentar la Ley para la Protección de personas Defensoras de derechos Humanos y Periodistas, estableciendo el funcionamiento, coordinación, organización y procedimientos a realizar por los organismos,

---

282 Secretaría de Gobierno. Informe Anual 2012-2013. p.134 [En línea] Dirección URL:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32510/informe\\_labores\\_SE\\_2012-2013.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32510/informe_labores_SE_2012-2013.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

283 Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. 25 de junio de 2012. Artículo 1. [En línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

284 *Ibidem*.

dependencias, y la Procuraduría General de la República, que intervengan en la implementación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, de conformidad con los instrumentos internacionales en la materia y la normativa nacional aplicable”<sup>285</sup>

De acuerdo al marco normativo el Mecanismo se conforma por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional que es supervisada y operada por la Secretaría de Gobernación a través de la subsecretaría de Derechos Humanos.

Para poder comprender en su totalidad las acciones emprendidas por el Mecanismo de Protección es necesario conocer el contexto en el que se crea esta institución. El Mecanismo de Protección surgió por la necesidad de brindar mayor protección a periodistas y defensores de derechos humanos, quienes viven un contexto de alta violencia por el ejercicio de su profesión. El Mecanismo surge pues de la necesidad de atender un problema social; no obstante es muy importante resaltar que las funciones otorgadas por la ley al mecanismo ya eran facultades de otras instituciones como la PGR y la CNDH. Por lo que en un Estado en que las instituciones funcionan de manera adecuada no resulta necesario la creación de mecanismos adicionales de protección. Como señala ARTICLE19 “el Mecanismo es resultado de la inoperancia del Estado Mexicano para prevenir, investigar, juzgar y sancionar cualquier vulneración a los derechos humanos [...] Sólo bajo esta premisa, es que resulta necesario crear un Mecanismo especial como un espacio institucional que “sustraiga” de la impunidad institucionalizada a sujetos cuya labor sea inherente al ejercicio de derechos fundamentales como las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.”<sup>286</sup>

Así pues, no se debe perder de vista que el Mecanismo de Protección surge por la ineficacia de otras instituciones del Estado; y por lo tanto su existencia debería considerarse temporal hasta que se dé un funcionamiento correcto de las otras instituciones del Estado. En este mismo sentido las instituciones como la CNDH y la PGR no deben delegar responsabilidades, que la ley les marca, al Mecanismo de Protección. A continuación daremos una explicación del funcionamiento del mecanismo, señalando tanto las fallas estructurales como operativas.

### **La Junta de Gobierno**

La Junta de Gobierno está integrada por representantes del poder ejecutivo (Secretaría de Gobernación; Procuraduría General de la República; Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Relaciones

---

<sup>285</sup> *Ibidem*.

<sup>286</sup> ARTICLE19. *Disentir en Silencio*. p.88 [En línea] Dirección URL: <https://es.scribd.com/document/213242659/Disentir-en-Silencio-violencia-contra-la-prensa-y-criminalizacion-de-la-protesta-Mexico-2013> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]



Exteriores), un representante de la CNDH y cuatro representantes del Consejo Consultivo, dos de ellos expertos independientes en la defensa de los derechos humanos y dos en el ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. La Junta de Gobierno podrá invitar a sus sesiones a representantes de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; de la Conferencia Nacional de Gobernadores; del Poder Judicial de la Federación; de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, y de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

De acuerdo al artículo cuarto de la Ley la Junta de Gobierno se constituye como la máxima instancia del Mecanismo, lo cual le confiere la responsabilidad de toma de decisiones respecto el otorgamiento de medidas de protección y prevención; y tiene como función evaluar, deliberar y decidir sobre el otorgamiento y suspensión de medidas preventivas y de protección, basándose en la información y análisis elaborados por las unidades auxiliares de la Coordinación Ejecutiva Nacional y deben atender en sus resoluciones a “los principios pro persona, a la perspectiva de género, al interés superior del niño y demás criterios de derechos humanos”.<sup>287</sup> Las decisiones tomadas por la junta son de carácter obligatorio para todas las autoridades federales. El artículo noveno del reglamento establece que los y las peticionarios, cuyo caso sea tratado en las sesiones de la Junta de Gobierno, podrán ser convocados para participar en ellas.

La Junta de Gobierno debe sesionar de manera ordinaria una vez al mes, o en más ocasiones de forma extraordinaria, y en dichas sesiones se deben agotar todos los temas programados para esa sesión. Es necesario que haya un *quórum* de la mitad más uno de sus integrantes; y las decisiones deben ser tomadas mediante un proceso deliberativo, transparente y por mayoría de votos.

### **Coordinación Ejecutiva Nacional**

La Coordinación Ejecutiva Nacional, que depende de la Secretaría de Gobernación, es el órgano responsable de coordinar el funcionamiento del Mecanismo con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal, organismos autónomos. La Coordinación es el principal encargado de recibir y procesar solicitudes de incorporación, realizar evaluaciones de riesgo e implementar medidas; así como dar seguimiento, comunicar e implementar los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno .

Para realizar esta labor la Coordinación Ejecutiva Nacional cuenta con tres unidades auxiliares:

---

<sup>287</sup> Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. 30 de noviembre de 2012. [En línea] Dirección URL: Artículo 22. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171162/Reg\\_LPPDDHP.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171162/Reg_LPPDDHP.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

- a) La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, la cual es la responsable de recibir solicitudes de incorporación al Mecanismo, analizar y definir si el caso en cuestión será atendido por procedimiento ordinario o extraordinario. En este último caso es también la unidad responsable de implementar las medidas urgentes de protección.
- b) La segunda es la Unidad Evaluación de Riesgos, que es la encargada de elaborar los estudios de evaluación de riesgo; recomendar las medidas preventivas o de protección para cada caso conforme a la evaluación de riesgo; y dar seguimiento periódico a la implementación de las medidas y hacer recomendaciones sobre su continuidad, adecuación o conclusión.
- c) La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, es responsable de proponer medidas de prevención; realizar un monitoreo a nivel nacional sobre las agresiones. Esto con el objeto de recopilar y sistematizar la información para poder identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de zonas de riesgo; así como evaluar la eficacia de las medidas preventivas, de protección y urgentes implementadas.

La Coordinación Ejecutiva Nacional es responsable de coordinar el trabajo de las unidades, gestionar la comunicación entre las unidades y la Junta de Gobierno y comunicar las decisiones de la Junta a las entidades a cargo de implementarlas.<sup>288</sup> Para estos fines la Coordinación podrá celebrar convenios de colaboración con las entidades, e instituciones que lo requieran.

En junio de 2013 el titular de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo entregó información a organizaciones de la sociedad civil en la que se daba cuenta del trabajo realizado por el organismo gubernamental. En dichos documentos se informaba que se contaba con el 90% de ocupación de las plazas de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, a la cual se encuentra adscrito el Mecanismo. Como señala la organización ARTICLE19 esto no implica necesariamente que la misma proporción de vacantes estén ocupadas en las Unidades Auxiliares de la Coordinación Ejecutiva.<sup>289</sup> Cinco meses después de haber iniciado sus funciones, en febrero de 2013, el Mecanismo señaló que se habían ocupado 10 de 15 plazas destinadas en la Ley de Protección y su Reglamento para las Unidades Auxiliares de la Coordinación Ejecutiva Nacional.<sup>290</sup> En su informe de 2013 ARTICLE19 menciona que en lo referente al cumplimiento de los perfiles previstos por la Ley de Protección, y su Reglamento, hay una “falta de precisión sobre el personal que labora hoy en día la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida”.<sup>291</sup> Dicha Unidad debería estar integrada por mínimo cinco personas expertas en evaluación de riesgo y protección. Una de las cuales debe serlo en la defensa de derechos humanos y otra del ejercicio del periodismo y libertad de expresión.<sup>292</sup>

---

288 Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. 25 de junio de 2012. Artículos 17-23.

289 ARTICLE19. *Disentir en Silencio*. Pp.93-94

290 *Ibidem*

291 *Ibidem*

292 *Ibidem*

La organización ARTICLE19, en su informe de 2014, refiere a una falta de personal calificado que labore en la institución. De acuerdo a la organización no gubernamental para principios de 2015, casi tres años desde la creación del Mecanismo, el directorio de la dependencia mostraba que aún existían plazas vacantes en las unidades auxiliares de la Coordinación Ejecutiva Nacional; solamente 28 de las 33 plazas que señala la ley estaban cubiertas.<sup>293</sup>

<b>Unidad</b>	<b>Total de Plazas</b>	<b>Cubiertas</b>	<b>Vacantes</b>
Dirección General Adjunta de Recepción de Casos y Reacción Rápida	12	11	1
Dirección General Adjunta de Unidad de Evaluación de Riesgos	19	16	3
Dirección de Prevención, Seguimiento y Análisis	2	1	1

Fuente: ARTICLE19 Informe Estado de Censura 2014

### **El Consejo Consultivo**

El Consejo Consultivo es uno de los principales órganos que conforman el Mecanismo, pues representa la participación de la sociedad civil. Es el principal órgano de consulta de la Junta de Gobierno, y cuenta con voz y voto en la toma de decisiones de la Junta. Se componen por nueve miembros pertenecientes a la sociedad civil y expertos en la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión y/o con amplia y probada experiencia en el periodístico. Cuatro de los nueve consejeros son electos para tomar parte en las sesiones de la Junta de Gobierno.

El Consejo Consultivo tiene entre sus funciones atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno, formular a la Junta de Gobierno recomendaciones sobre los programas y actividades que realice la Coordinación Ejecutiva Nacional, remitir a la Junta de Gobierno inconformidades presentadas por peticionarios o beneficiarios sobre la implementación de las medidas y comisionar Estudios de Evaluación de Riesgo independiente solicitados por la Junta de Gobierno para resolver inconformidades.<sup>294</sup>

<sup>293</sup> ARTICLE19. *Estado de Censura*. pp. 127-129

<sup>294</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Artículos 9-16.

La participación de la sociedad civil, en las tomas de decisiones de la Junta de Gobierno, es fundamental para hacer del Mecanismo una institución que sigue principios democráticos para atender una problemática social. La participación de la ciudadanía, en este caso organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos y periodismo, sigue uno de los principios que enunciamos en el capítulo primero; es decir la participación de los individuos afectados en la toma de decisiones. Lo En este mismo sentido la apertura en los procesos de participación conlleva una mayor rendición de cuentas. Como referimos en el capítulo primero la transparencia permite una mayor fiscalización de las actividades gubernamentales. Al involucrar a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones del mecanismo se está, permitiendo una mayor rendición de cuentas. Esto tendrá consecuencias en el funcionamiento del mecanismo, pues el Consejo Consultivo ha funcionado como un órgano capaz de presionar, de manera política, para mejorar el funcionamiento del mecanismo.

### **Procedimientos y Funcionamiento**

La ley establece procedimientos ordinarios o extraordinarios para tratar los casos y asignar medidas de protección para peticionarios. El procedimiento extraordinario refiere a las circunstancias en las que el peticionario “declare que su vida, integridad física [...] está en peligro inminente, el caso será considerado de riesgo alto y se iniciará el procedimiento extraordinario.”<sup>295</sup>

En los casos en los que no exista un riesgo inminente que atente en contra de la integridad física, son sujetos al procedimiento ordinario. En estas situaciones la Unidad de Evaluación de Riesgos es responsable de llevar a cabo un análisis de riesgo, en el que se debe determinar: 1) el nivel de riesgo; 2) las medidas de protección necesarias conforme al nivel de riesgo; y los beneficiarios que éstas provén, así como la temporalidad de las medidas. El análisis se debe realizarse dentro de un plazo no mayor a 10 días a partir de que se solicitó la petición de incorporación.

La evaluación de riesgo que realiza la Unida de Evaluación debe ser sometida al análisis y deliberación durante una sesión de la Junta de Gobierno. La cual decretará cuáles medidas preventivas y de protección son aplicables. La Junta de gobierno es el único órgano que puede dictaminar la suspensión de medidas. El objetivo de establecer una temporalidad en la aplicación de las medidas es poder reevaluar el nivel de riesgo y poder determinar si hay una mejora o es necesario aumentar el nivel de medidas. La Coordinación Ejecutiva Nacional debe implementar las medidas aprobadas por la junta en un plazo no mayor a 30 días.

La ley establece ciertos lineamientos en cuanto a los objetivos, límites y capacidades de las medidas de protección que brinde el Mecanismo. El artículo 30 de la Ley para la Protección de personas Defensoras de derechos Humanos y Periodistas, establece que:

Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección deberán reducir al máximo la exposición al riesgo, serán idóneas, eficaces y temporales, podrán ser individuales o colectivas y serán acordes con las mejores metodologías,

---

<sup>295</sup> *Ibidem*

estándares internacionales y buenas prácticas. En ningún caso dichas medidas restringirán las actividades de los beneficiarios, ni implicarán vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales.

Por otra parte, el artículo 36 menciona que se considera un uso indebido de las Medidas de Protección por parte del beneficiario cuando:

**I.** Abandone, evada o impida las medidas; **II.** Autorice el uso de las medidas por personas diferentes a las determinadas por las unidades del Mecanismo; **III.** Comercie u obtenga un beneficio económico con las medidas otorgadas; **IV.** Utilice al personal designado para su protección en actividades que no estén relacionadas con las medidas; **V.** Agreda física o verbalmente o amenace al personal que está asignado a su esquema de protección; **VI.** Autorice permisos o descanso al personal del esquema sin el conocimiento de las unidades correspondientes; **VII.** Ejecute conductas ilícitas haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos para su protección; **VIII.** Cause daño intencionalmente a los medios de protección físicos y humanos asignados para su protección.

Tanto la ley como el reglamento establecen mecanismos y procedimientos para que los beneficiarios tengan recursos para presentar inconformidades por las medidas otorgadas. Las inconformidades deben ser presentadas ante la Junta de Gobierno.<sup>296</sup>

Las inconformidades pueden ser presentadas en contra de: I) resoluciones de la Junta de Gobierno, la Coordinación y las unidades respectivas relacionadas con la imposición o negación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección; II) Contra del deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección por parte la autoridad y; III) Caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, las decisiones de la Junta de Gobierno relacionadas con las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección otorgadas al beneficiario.

Las resoluciones de la Junta de Gobierno son obligatorias para las autoridades federales. Sin embargo la ley no se establece la obligación de autoridades Estatales o Municipales. Por ende las autoridades de los Estados y del Distrito Federal no están obligadas a acatar las resoluciones de la Junta de Gobierno. Esto constituye una importante problemática para la implementar las medidas. Para hacer frente a esta deficiencia se establece la posibilidad de celebrar convenios de colaboración entre las entidades federativas y el gobierno federal, con el efecto de poder hacer efectivas las medidas de protección.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se ha pronunciado al respecto: “la coordinación entre las autoridades federales y estatales es uno de los grandes retos para el naciente mecanismo de protección dada la estructura federal del Estado mexicano. [...] [E]s de esperar que los convenios suscritos sirvan como un vehículo que promueva la adecuada articulación entre los diversos órdenes de gobierno y garantice una respuesta coherente del Estado mexicano.”<sup>297</sup>

---

<sup>296</sup> *Ibidem*. Artículos 55-63.

<sup>297</sup> ACNUDH. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*. Párr. 73. [En línea] Dirección URL: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/Informe\\_defensoresDH\\_2013\\_web.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe_defensoresDH_2013_web.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

Para el año 2013 el Mecanismo había firmado Convenios de colaboración con tan sólo 25 estados de la República, esto resulta en el incumplimiento del artículo décimo transitorio de la ley que establece la obligación de celebrar los Convenios con todos los estados de la República hasta el 25 de diciembre de 2012.<sup>298</sup>

Los recursos financieros con los que opera el Mecanismo provienen de: a) Presupuesto de egresos de la federación; b) y un fondo que proviene de un fideicomiso público: aportaciones de gobierno federal, presupuesto de egresos, “otros fondos”, donativos, bienes transferidos por gobierno federal o las entidades federativas. La ley establecen la creación de un “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” que funciona por medio de un fideicomiso público. El objetivo del Fondo es obtener recursos económicos adicionales a los previstos en el presupuesto de egresos federal para el mecanismo. El artículo 49 de la ley que rige al Mecanismo establece que los recursos del Fondo se deberán destinar “exclusivamente para la implementación y operación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección y la realización de los demás actos que establezca la Ley para la implementación del Mecanismo, tales como evaluaciones independientes.”

La Ley establece un plazo de tres meses para que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación realizaran las gestiones necesarias para constituir el Fondo, y un mes posterior para que la Junta de Gobierno aprobara el reglamento de operación de el Fondo; lo anterior quiere decir que de junio de 2012, cuando fue aprobada la Ley, debían transcurrir cuatro meses para que el Fondo estuviera funcionado en su totalidad.<sup>299</sup> No obstante fue hasta febrero de 2013 cuando se aprobaron las Reglas de operación del Fideicomiso, y en julio de ese mismo año, más un año después de la aprobación de la Ley, que se instaló el Comité Técnico del Fideicomiso.<sup>300</sup> El retraso en la emisión del Reglamento y la conformación del Comité Técnico significo que el Mecanismo debió operar, en su primer año de existencia, con recursos provenientes del presupuesto de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos adscrita a la Subsecretaría Jurídica y de Derechos Humanos de Gobernación, y no con el dinero del Fideicomiso como se prevé en la ley.<sup>301</sup>

Las diversas fallas del mecanismo que hemos mencionado, como la falta de implementación del fideicomiso o la falta de personal, llevaron a una severa crisis de las institución en 2014. En marzo de ese año los miembros del Consejo Consultivo, que fungen como representantes de la sociedad civil, decidieron no tomar parte, ni asistir a las deliberaciones, del Mecanismo como forma de protesta ante la falta de garantías y condiciones para el funcionamiento adecuado de la institución. La inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones de la Junta de Gobierno permitió generar presiones y responsabilizar al Estado por las diversas deficiencias de la institución.

---

298 Secretaría de Gobierno. *Op. Cite.* pág 134

299 Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Artículos transitorios 13°-14

300 Secretaría de Gobierno. *Op. Cite.*

301 ARTICLE19. *Disentir en Silencio.* p.92

De acuerdo con la información difundida por el Consejo Consultivo desde la creación del Mecanismo hasta febrero de 2014 existían un déficit de atención de casos de más del 50%, pues de un total de 152 casos 88 permanecían sin ser atendidos por la Junta de Gobierno.<sup>302</sup> Entre los aspectos que señalaban los miembros del Consejo Consultivo estaba la falta de personal calificado y estable dentro de la Coordinación Ejecutiva Nacional; así como la falta de un plan de trabajo que atendiera las necesidades urgentes del Mecanismo.

Probablemente una de las evidencias más importantes de la falta de un plan de trabajo efectivo a largo plazo y la de las severas deficiencias del Mecanismo se puede ver en los constantes cambios en la titularidad de la Coordinación Ejecutiva Nacional. Desde su creación, en 2012, hasta el año 2015 cuatro personas han ostentado la titularidad de la Coordinación Ejecutiva Nacional; en promedio los titulares han durado poco más de un año en el cargo.

La falta de seguimiento y el déficit de atención de casos incorporados al Mecanismo es una de las principales fallas señaladas a la institución. Este problema se deba al incumplimiento de sesiones por parte de la Junta de Gobierno. El artículo séptimo de la LPPDDHP establece que se deberá sesionar una vez al mes; sin embargo en 2013 solamente sesionó nueve de las 12 ocasiones, y de enero a septiembre de 2014 solamente se habían llevado a cabo seis sesiones.<sup>303</sup> La falta de sesiones de la junta de gobierno, máximo órgano en la toma de decisiones, tuvo un severo impacto en el proceso de atención de casos. El promedio de casos atendidos por sesión por la junta de Gobierno, entre noviembre de 2012 y junio de 2014 es de 4.4.<sup>304</sup>

Para revertir el retraso en atención de casos se realizaron dos medidas. Por una parte, la Junta de Gobierno sesionó en cuatro ocasiones entre los meses de julio y agosto de 2014. Durante estas sesiones se presentaron 85 casos de periodistas y defensores de derechos humanos, de los cuales 59 fueron evaluados por primera vez, otros 12 fueron sujetos a una reevaluación y se dieron por concluidos ocho casos. En segundo lugar se modificó la forma en que se desarrollan las sesiones de la Junta. En julio de 2014 se implementó un nuevo formato para tramitar todos los casos pendientes; se crearon mesas de trabajo en las que se deliberaban los casos y se votaban las medidas de protección a adoptar, para posteriormente ser aprobadas por el pleno de la Junta de Gobierno. La organización ARTICLE19 señaló que:

“la forma de sesionar adoptada [...] no se ajusta a las previsiones de la ley y reglamento, ya que al fragmentar en mesas la atención de casos, el proceso deliberativo y la adopción de decisiones por mayoría no se realiza por el “pleno” de la Junta de Gobierno, sino que [...]

---

302 ARTICLE19. *Estado de Censura*. pp 123-135

303 Informe 2014 presentado al Consejo Consultivo en septiembre de 2014 . Visto en ARTICLE19. *Estado de Censura* pág 130

304 *Ibidem*.

se limita a votar en favor o en contra de la decisión tomada en una especie de “mini Junta de Gobierno” que, en el mejor de los casos, se integra con un representante de cada dependencia u organismo integrante del “pleno”.<sup>305</sup>

#### Casos atendidos por la Junta de Gobierno:<sup>306</sup>

<b>Procedimiento</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Primera Evaluación	5	32	72
Reevaluación	0	8	15
Concluido	0	0	9
Se volverá a presentar el caso	0	0	6
Total de Casos	5	40	102

Otorgar medidas de prevención, de protección y urgentes es uno de los principales fines del Mecanismo. Para esto el Mecanismo adjudicó, de manera directa, los servicios de una empresa de seguridad privada que implementará medidas de protección, como infraestructura y equipo de seguridad. De acuerdo a lo reportado por ARTICLE19 no existen criterios, protocolos o lineamientos para implementar las medidas por parte de la empresa, asimismo tampoco hay procedimientos que garanticen el resguardo de la información proporcionada a la empresa.<sup>307</sup> Se debe señalar que la empresa solamente provee servicio al Mecanismo, no es la responsable directa en la implementación de las medidas, esta función les corresponde únicamente a los funcionarios públicos del Mecanismo.

La empresa contratada directamente por el Mecanismo ha otorgado 338 medidas hasta septiembre de 2014; el 80 por ciento de las medidas otorgadas son botones de pánico.

<b>Tipo de Medida<sup>308</sup></b>	<b>Num. solicitudes</b>	<b>Num. Implementadas</b>	<b>Porcentaje de cumplimiento</b>
Botón de Pánico	218	171	80%
Infraestructura (No Inmueble)	81	30	38%
Equipo Telefónico	26	12	46%
Vehículo	10	5	50%
Escolta	1	0	0%

305 ARTICLE19. *Estado de Censura*. p130

306 Un caso puede tener más de un solo beneficiario

307 ARTICLE19. *Disentir en Silencio*. p 93

308 Los datos son hasta el mes de septiembre de 2014 y refieren a medidas otorgadas a periodistas y defensores de derechos humanos.



Refugio	1	1	100%
Alimentación	2	2	100%

FUENTE: ARTICLE19. Estado de Censura pág 130.

## **4.-La violencia contra la prensa 2011-2013**

A partir de informes sobre la violencia contra la prensa conoceremos el contexto bajo el cual trabajan los periodistas en México y, detallaremos las cifras de agresiones por año durante el periodo 2011-2013. La información se obtendrá a partir de informes de organizaciones de la sociedad civil, así como de los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En este apartado mencionaremos casos en los que la violencia ha limitado el ejercicio de la libertad de expresión, y referiremos a algunas de las consecuencias que esto ha tenido en el flujo de información en la sociedad. Hemos elegido el periodo que va del 2011-2013 porque fue en este momento en que el Estado mexicano robusteció el marco legal e institucional para la protección a la libertad de expresión. Haremos una breve referencia a la violencia contra la prensa en los años previos al periodo que nos ocupa, esto con la finalidad de explicar la situación en la que se dieron las reformas al sistema de protección del Estado.

Hacer una descripción, por más breve que ésta fuera, de todos los casos de agresiones contra periodistas ocurridos en el periodo 2011-2013 extendería este trabajo a varios volúmenes. Los casos mencionados en este capítulo buscan ilustrar el contexto de violencia contra la prensa, así como las acciones emprendidas por el Estado mexicano. La selección de casos responde también a la necesidad de evidenciar patrones; y de resaltar aquellos casos que resultan emblemáticos de la violencia contra la prensa en México.

### **4.1 Contexto de violencia generalizada y antecedentes**

Las modificaciones al marco legal y la creación de instituciones para proteger la libertad de expresión, por parte del Estado mexicano, se dieron en un momento en que la violencia contra la prensa en el país ya era un tema de preocupación. En 2010 las relatorías de libertad de expresión de la ONU y la CIDH realizaron una visita oficial a México que produjo un informe especial en el que se da cuenta de la situación de la libertad de expresión y violencia contra la prensa en el país. El informe cataloga a México como “el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas desde el año 2000”<sup>309</sup>; y se señala que del año 2000 al 2010 64 periodistas fueron asesinados en el país, y 11 se reportan como

---

309 CIDH. INFORME ESPECIAL SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO 2010 p. 7 párr 12 [Versión en línea] Dirección URL: [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex\\_esp-1.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf) [Consulta 2 de febrero 2017]

desaparecidos. Diversos organismos internacionales de derechos humanos han realizado recomendaciones al Estado Mexicano en materia de libertad de expresión y protección a periodistas. Estas recomendaciones evidencian las fallas, tanto de carácter legal como una falta de voluntad política, para atender la problemática (Ver Tabla 11).

Es importante enmarcar el contexto social que se vivía en México durante el periodo 2011-2013. La lucha contra el crimen organizado llevaba poco más de cinco años, y la violencia se había expandido por todo el territorio nacional. La población civil se convertía en la víctima principal de los enfrentamientos entre las diversas organizaciones criminales y las fuerzas de seguridad del Estado.

Desde 2007 la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado fue central en la política de la administración del presidente Felipe Calderón, y tuvo como consecuencia un contexto generalizado de violencia. La organización Human Rights Wach (HRW) menciona que al momento de inicio del gobierno de Peña Nieto, en diciembre de 2012, se calculaban más de 60 mil muertes por la guerra contra el narcotráfico.<sup>310</sup> En un reporte de 2013 HRW refiere a 250 casos de desapariciones desde el año 2007; de éstas 140 se presume son desapariciones forzadas, lo cual implica que miembros de las fuerzas de seguridad del Estado están involucradas de forma alguna.

Casos como el ataque al Casino Royal, en el que miembros de un grupo criminal incendiaron un casino en Monterrey resultando en más de 50 personas fallecidas<sup>311</sup>; o el de los 35 cadáveres arrojados en una de las principales avenidas de Boca del Río, Veracruz<sup>312</sup>, son ejemplos del contexto generalizado de violencia en México.

Desde luego que la prensa no resultó ajena a la violencia. El papel esencial que tienen los medios de comunicación en una sociedad significó que los periodistas y el trabajo de los medios de comunicación no pasaría inalterado por la violencia generalizada.

En agosto de 2010 elementos del ejército se enfrentaron por más de cinco horas a miembros del crimen organizado en Nuevo Laredo, Tamaulipas; más de diez personas fueron asesinadas, incluyendo civiles. Los medios de comunicación de la ciudad no publicaron información sobre los hechos. Ese mismo mes un artefacto explosivo fue arrojado a las instalaciones de la subsidiaria de Televisa en la

---

310 Human Rights Wach. Mexico's Disappeared The Enduring Cost of a Crisis Ignored. 2013. [Versión en línea] Dirección URL: <https://www.hrw.org/report/2013/02/20/mexicos-disappeared/enduring-cost-crisis-ignored> [Consulta 2 de febrero 2017]

311 Periodico Excelsior: Terror en el Casion Royal en Monterrey. 26 de Agosto de 2011. [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/2011/08/26/nacional/763911> [Consulta 2 de febrero 2017]

312 Proceso. *Abandonan 35 cadaveres Frente a Centro Comercial en Veracruz*. 20 de Septiembre de 2011. [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/281919/abandonan-35-cadaveres-frente-a-centro-comercial-en-veracruz>; [Consulta 2 de febrero 2017]

región, causando daños materiales. Ni Televisa ni sus competidores publicaron información sobre el hecho.<sup>313</sup>

Ante los hechos de violencia en la ciudad ninguno de los tres niveles de gobierno publicó información los gobiernos local, estatal y federal. De acuerdo a un reporte de *The Washington Post*, el alcalde de Nuevo Laredo desapareció por días y se negó a hablar sobre la violencia. Asimismo, el general militar encargado de la zona no realizaba conferencias de prensa, ni publicaba información sobre los hechos.<sup>314</sup>

La editorial “Qué quieren de nosotros” publicada por *El Diario de Ciudad Juárez* el 19 de septiembre de 2010, después del homicidio de dos de sus reporteros, manifiesta el reconocimiento de los grupos criminales como agentes de poder; es decir, como agentes que buscan controlar los flujos de información en la sociedad e imponer un discurso por medio de la violencia. En muchas ocasiones los medios de comunicación se convirtieron o fueron coaccionados para fungir como voceros de los actores que se disputan el poder.

En este capítulo buscamos dar cuenta de las diferentes fuentes de agresiones hacia la prensa; que al igual que otros segmentos de la población civil han sido víctimas tanto del crimen organizado como de los miembros del gobierno y la función pública.

## **4.2 Contexto de agresiones contra la libertad de expresión en el ejercicio periodístico año 2011**

En 2011 el Senado de la República eliminó los artículos 1 y 31 de la Ley sobre Delitos de Imprenta. Estos artículos aludían a las sanciones por publicaciones que efectuaran “ataques a la vida privada”.<sup>315</sup> En marzo de ese mismo año más de 50 medios de comunicación firmaron el Acuerdo para la Cobertura Informativa de Violencia. Este documento buscaba establecer principios rectores y criterios editoriales para la cobertura de hechos violentos, que permitieran a los medios de comunicación, por una parte, garantizar la seguridad de los periodistas, y por otra informar a la sociedad de estos hechos sin ser instrumentos de propaganda para los grupos del crimen organizado.<sup>316</sup>

---

313 Booth, W. In Mexico's Nuevo Laredo, drug cartels dictate media coverage. 2 de Agosto 2010. *The Washington Post*. [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/08/01/AR2010080103481.html> [Consulta 2 de febrero 2017]

314 *Ibidem*.

315 CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Informe Anual 2011. p.144 párr. 360 [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf> [Consulta 2 de febrero 2017]

316 *Ibidem*. p145 párr. 361

En 2011 ARTICLE19 documentó 172 agresiones contra la prensa. Según la organización el tipo de agresión más ese año fue física/material con 73 casos documentados. Esto representa un 42.44 por ciento del total de agresiones mencionadas en el informe. De acuerdo con el mismo informe, 61 agresiones físicas/materiales fueron dirigidas en contra de periodistas; una en contra de un empleado de distribución; y diez contra oficinas e instalaciones de medios, de las cuales ocho fueron perpetradas con explosivos y/o armas de fuego. Cabe señalar que esta forma de agresión refiere a un amplio espectro en cuanto a la magnitud y el impacto que tienen en la vida y la integridad física de una persona. Los funcionarios públicos, de los tres niveles de gobierno, son los responsables 72 agresiones contra la prensa. Esto representa un 41.86 por ciento del total de agresiones, lo cual coloca a las autoridades como los principales agresores contra la prensa en 2011. Las fuerzas de seguridad son responsables del 60 por ciento de las agresiones perpetradas por funcionarios públicos. Los funcionarios del orden estatal los responsables del mayor número de agresiones realizadas por funcionarios públicos, con 34 agresiones, lo cual supone el 47 por ciento del total de las agresiones.

Por otra parte, las agresiones perpetradas por presuntos miembros de la delincuencia organizada representan el 13.37 por ciento del total de agresiones. No obstante, es necesario señalar que se le atribuye al crimen organizado nueve de los homicidios registrados en 2011.

El reporte señala que hay ocasiones en las que no es posible determinar con exactitud la responsabilidad de un actor en particular. En específico los casos en que hay una complicidad entre miembros del crimen organizado y funcionarios públicos, así como aquellos en que se simula o imita la forma de actuar del crimen organizado aprovechando el contexto de violencia generalizada para “desvincularlos” con los motivos reales del crimen. Por lo que se hace una diferencia entre las categorías “se desconoce” y “no determinado”.

En cuanto a las entidades federativas, Veracruz fue el estado que más agresiones registró (con 29); seguida del Distrito Federal (con 21); Chihuahua (15); Coahuila (15) y Oaxaca (con 11). Estos datos toman mayor relevancia si los vinculamos con el hecho de que los funcionarios públicos del nivel estatal son los responsables del mayor número de agresiones perpetradas por autoridades.

De acuerdo a lo reportado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en su informe anual de 2011, ocho periodistas y dos trabajadores de medios de comunicación fueron asesinados durante ese año; por otra parte reconoce la desaparición de dos periodistas y el asesinato de dos posibles blogueros presuntamente por el crimen organizado.<sup>317</sup> Por su parte, la organización ARTICLE19 señala que en el mismo año nueve periodistas y dos trabajadores de medios de

317 CIDH. *Op. Cite.* p. 148-151 párr. 371-373

comunicación fueron asesinados; estas cifras coinciden con lo reportado por la PGR en sus estadísticas.<sup>318</sup>

Los homicidios de cuatro periodistas en el estado de Veracruz, tres de los cuales trabajaban para el diario *Notiver*, evidenciaron la falta de una respuesta adecuada por parte de las autoridades estatales y federales a la violencia contra la prensa. El cuerpo de Noel López Olguín, colaborador en periódico *La Verdad de Jáltipan, Horizonte y Noticias de Acayucan*, fue localizado el 31 de mayo. De acuerdo con la Relatoría de la CIDH, López Olguín solía informar sobre posibles actos de corrupción. Los periodistas del diario *Notiver* Miguel Angel López Velasco y Misael López Solano, padre e hijo, fueron asesinados en su residencia la noche del 20 de junio junto con la esposa de López Velasco, Agustina Solana. López Velasco se desempeñaba como subdirector de *Notiver* y publicaba una columna bajo el nombre de “Milo Vela”. En dicha columna trataba temas de seguridad, política y narcotráfico. López Velasco había recibido amenazas en 2007, cuando una cabeza fue arrojada en la entrada de las oficinas de *Notiver* con un mensaje que decía “Este es un regalo para los periodistas, van a rodar más cabezas y Milo Vela lo sabe muy bien”.<sup>319</sup> Respecto del triple homicidio la Procuraduría del estado encabezó las investigaciones y la PGR se limitó a coadyuvar. Por su parte, la CNDH abrió una queja de oficio para iniciar una investigación.<sup>320</sup> Poco más de un mes después del triple homicidio fue encontrado el cuerpo de la también periodista de *Notiver*, Yolanda Ordaz, el 26 de julio. Ordaz se desempeñaba como reportera de asuntos policiacos y de seguridad; había sido reportada como desaparecida por sus familiares el día 24 de julio. La CNDH abrió una queja de oficio por los hechos. A las pocas horas del hallazgo del cuerpo el entonces procurador de Justicia estatal negó que el homicidio estuviera vinculado con la labor periodística de Ordaz. En rueda de prensa comentó que el asesinato “obedecía a la relación que establecen algunos comunicadores con las mafias.”<sup>321</sup> *Notiver* demandó la renuncia del procurador, por lo que éste respondió exhibiendo videos de redes sociales en los que supuestos integrantes del crimen organizado interrogan a miembros de grupos rivales y en los que se hace mención de algunos periodistas, entre ellos Ordaz.

Las acciones del gobierno estatal fueron en contra de los principios mencionados en el capítulo segundo de este trabajo, puesto que no se agotó la línea de investigación que tiene, como motivo del crimen, el trabajo periodístico, y los comentarios emitidos por funcionarios públicos vulneran y

---

318 ARTICLE19. *Silencio Forzado: El Estado Complice de la Violencia contra la Prensa* Informe 2011. [Versión en línea] Dirección URL: <https://es.scribd.com/document/86373076/Silencio-forzado-El-Estado-complice-de-la-violencia-contra-la-prensa-en-Mexico> [Consulta 2 de febrero 2017]

319 CIDH. *Op. Cite.* pp.148-151 párr. 371-373

320 *Ibidem*

321 ARTICLE19. *Op. Cite.* p 17

descalifican la labor de los periodistas en un contexto de violencia. Asimismo el gobierno de Veracruz utilizó declaraciones extrajudiciales obtenidas fuera de un proceso legal como evidencia pública para desacreditar la posibilidad de que el homicidio de Ordaz fuera motivado por su trabajo. Esto, como informa ARTICLE19, colocó a varios periodistas, en especial los mencionados en el video, en una situación de mayor peligro, por lo que varios de ellos abandonaron el estado en situación de desplazamiento forzado.<sup>322</sup>

El periodista Manuel Gabriel Fonseca, reportero del diario *El Mañanero* en Acayucan, Veracruz, fue reportado como desaparecido. Fonseca fue visto por última vez el 19 de septiembre al salir de su hogar, se desempeñaba como reportero de temas de seguridad. Hasta 2016 el reportero seguía en calidad de desaparecido.

El estado de Veracruz contó, de 2006-2011, con una Comisión Estatal para la Defensa de los Periodistas (Cedep), un órgano descentralizado cuyo objetivo era atender los casos de violencia contra la prensa. Durante su existencia la Cedep recibió del erario 13.7 millones de pesos y atendió 194 casos; por lo que gastó 70 mil 618 pesos en cada caso atendido.<sup>323</sup> Por otra parte las quejas abiertas por la CNDH, con motivo de los homicidios en Veracruz durante 2011, no concluyeron en recomendaciones a pesar de que todos los autores materiales e intelectuales de los crímenes no han sido detenidos.

Las instalaciones de al menos ocho medios de comunicación fueron atacadas con armas de fuego y explosivos durante 2011.<sup>324</sup> La madrugada del domingo 6 de noviembre un grupo de al menos diez personas armadas y encapuchadas irrumpió en las instalaciones del diario *El Buen Tono* en la ciudad de Córdoba, Veracruz. Los agresores destruyeron mobiliario y equipo de trabajo, posteriormente rociaron de gasolina las oficinas e incendiaron las instalaciones. Al menos 20 empleados se encontraban en el edificio en esos momentos, ninguno resultó herido. Los daños fueron solamente materiales y ninguno de los perpetradores fue detenido.

Durante el 2011 se registraron una serie de ataques a medios de comunicación en el estado de Coahuila. El 15 de noviembre en la ciudad de Torreón, Coahuila, un grupo de hombres armados disparó a las instalaciones del diario *El Siglo de Torreón*, y predio fuego a un automóvil estacionado al frente del edificio. En Piedras Negras, Coahuila, el 8 de enero, dos granadas fueron arrojadas a las instalaciones de la cadena televisiva Televisa. Las granadas no explotaron y fueron desarmadas por elementos de la Secretaría de la Defensa. El 30 de mayo las instalaciones del diario *Vanguardia*, en

---

<sup>322</sup> *Ibidem*

<sup>323</sup> ARTICLE19. *Op. Cite.* p 18

<sup>324</sup> ARTICLE19. *Op. Cite.*

Saltillo, Coahuila, fueron agredidas con una granada de fragmentación. En los ataques ocurridos en Coahuila ninguna persona fue herida.

La obstrucción a la circulación de información constituye una limitación al derecho a la libertad de expresión para la sociedad. En 2011 la revista *Proceso* y el periódico *Novedades* de Quintana Roo fueron sujeto a compras masivas de sus ejemplares por un grupo de desconocidos. En ciudades de los estados de Veracruz, Nuevo León, Guanajuato, Durango y Puebla se realizaron estas compras masivas de ejemplares de la revista *Proceso*, editada en la Ciudad de México y de circulación nacional estas adquisiciones se realizaron sin violencia. Se estima que en el mes de septiembre al menos 12 mil ejemplares de la revista fueron adquiridas por unas pocas personas; en estos ejemplares se informaba de actividades de grupos de narcotráfico.<sup>325</sup> La madrugada del 31 de marzo un grupo de personas se presentaron en las oficinas de periódico *Novedades* y ofrecieron comprar el tiraje completo de ese día de 45 mil ejemplares. Por la negativa de los directores de vender todo la edición, los repartidores y voceadores fueron intimidados. Al final el 90 por ciento de los ejemplares lograron ser comprados por un grupo de personas. Si bien la compra masiva de ejemplares no es un delito, sí constituye un acto que limita y restringe la libertad de información de los ciudadanos. Las personas que compraron tirajes completos buscaban controlar el flujo de información en ciertas regiones del país.

-Total de agresiones contra la prensa por tipo en 2011

<b>Tipo de Agresión</b>	<b>Número de agresiones</b>
Acciones Legales	8
Amenazas	20
Asesinatos	11
Ataques Cibernético	4
Desaparición	2
Desplazamiento Forzada	17
Detención ilegal	7
Agresión Física/Material	73
Intimidación/Presión	24
Privación Ilegal de la Libertad	6
<b>TOTAL</b>	<b>172</b>

---

<sup>325</sup> *Ibidem*



-Periodistas asesinados en México en 2011

<b>Nombre</b>	<b>Fecha</b>	<b>Medio</b>	<b>Estado</b>
Luis Emanuel Ruiz Carrillo	25 de Marzo	La Prensa	Nuevo Leon
Noel López Olguín	31 de Mayo	Horizonte, Noticias de Acayuncan	Veracruz
Pablo Aurelino Ruelas	13 de Junio	El Regional de Sonora	Sonora
Miguel Angel López Velasco	20 de Junio	Notiver	Veracruz
Misael López Solana	20 de Junio	Notiver	Veracruz
Yolanda Ordaz de la Cruz	27 de Julio	Notiver	Veracruz
Humberto Millan Salazar	25 de Agosto	A discusión	Sinaloa
Marcela Yarce	1 de septiembre	Contralinea	Distrito Federal
Elizabeth Macías Castro	25 de Septiembre	Primera Hora	Tamaulipas

Trabajadores de Medios Asesinados en 2011

Maribél Hernandez	31 de enero	El diario	Chihuahua
Rodolfo Ochoa Moreno	9 de Febrero	Multimedios Laguna	Coahuila

Las agresiones contra la prensa se dan en una variedad de contextos y por el tratamiento de información de diferente índole; no obstante las personas que informan sobre temas referentes a seguridad, violencia y crimen organizado suelen ser objetos de mayor censura y agresiones. Como menciona la organización ARTICLE19; ante la autocensura de los medios de comunicación, generada por las continuas agresiones, surgieron otros medios de información para dar a conocer hechos de violencia y seguridad. Si bien el presente trabajo se enfoca en la violencia contra la prensa, resulta

importante señalar los casos y efectos que producen la falta de información en la sociedad y la autocensura de la prensa.

Organizaciones de la sociedad civil y la Relatoría de la CIDH informaron sobre agresiones a usuarios de redes sociales que informaban sobre hechos violentos, balaceras, y temas de seguridad. El 13 de septiembre de los cuerpos de dos personas fueron encontrados en Nuevo Laredo, Tamaulipas, junto con un cartel en el que se advertía a las personas de no reportar actividades criminales en redes sociales.

En Veracruz, el 26 de agosto de ese año, fueron detenidos María de Jesús Bravo y Gilberto Martínez bajo cargos de terrorismo y sabotaje, lo que los enfrentaba a una condena de 30 años; esto después de haber difundido en la red social Twitter información sobre supuestos ataques de miembros del crimen organizado afuera de escuelas. La información resultó ser un rumor, pues un vehículo se había incendiado, por causas mecánicas, afuera de un centro escolar. La difusión del rumor provocó que una multitud de padres de familia acudieran a recoger a sus hijos de los planteles y se suspendieran las clases ese día. En ese momento las cuentas de redes sociales de la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz no informaron sobre la falsedad de la información, ni proporcionaron datos fidedignos sobre los hechos; es decir, no hubo una difusión de información proactiva por parte de los cuerpos de seguridad pública. El gobierno de Veracruz reaccionó arrojando a los supuestos autores de los rumores. Sin embargo, 27 días después, gracias a la oleada de crítica internacional y presión mediática, el gobierno se desistió y los cargos fueron retirados. A raíz de estos hechos el gobierno de Veracruz modificó el artículo 373 del Código Penal del Estado para establecer penas de “uno a cuatro años de prisión y multa de quinientos a mil días de salario para quien “afirme falsamente la existencia de aparatos explosivos u otros; de ataques con armas de fuego; o de sustancias químicas, biológicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud, ocasionando la perturbación del orden público.”” La CNDH promovió una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN por dicho artículo, y en 2013 fue declarado violatorio de derechos fundamentales por el máximo tribunal nacional.<sup>326</sup>

Estos casos reflejan la necesidad que existe en nuestra sociedad de intercambiar información. Ante la autocensura de los medios tradicionales, y el silencio de las autoridades gubernamentales, surgieron nuevas fuentes de información. La autocomunicación de masas permitió a diversos usuarios acceder a canales de información para romper el cerco informativo generado por la autocensura de los medios de comunicación y el silencio de las autoridades. En ciudades en las que los enfrentamientos

---

326 CIDH. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Informe Anual 2013*. p 244 párr. 565 [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014\\_04\\_22\\_IA\\_2013\\_ESP\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf) [Consulta 2 de febrero 2017]

entre el crimen organizado o las fuerzas de seguridad del Estado son comunes, el acceso a cierta información es básico para sobrevivir. Al igual que los periodistas, los usuarios de redes sociales que informan de hechos delictivos fueron agredidos tanto por grupos criminales como por miembros del Estado. Esto muestra que la lucha por controlar el flujo de información estaba en el interés de ambas partes.

### **4.3 Contexto de agresiones contra la libertad de expresión en el ejercicio periodístico año 2012**

El año 2012 marcó un punto importante en cuanto a las reformas legales realizadas por el Estado Mexicano para proteger la libertad de expresión. En junio se modificó el artículo 73 de la Constitución Política para otorgar la facultad, a las autoridades federales, de atraer e investigar los delitos que afecten el derecho a la libertad de expresión e información. Asimismo, se promulgó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual creó el Mecanismo de Protección. Ese mismo año y los venideros, pondrían a prueba la efectividad de estas reformas y la capacidad del Estado Mexicano de proteger la libertad de expresión.

La organización ARTICLE19 informa que en 2012 las agresiones contra la prensa en México aumentaron en un 20 por ciento en comparación con el año anterior, con un total de 207 agresiones.<sup>327</sup> De acuerdo a lo reportado en el informe “Doble Asesinato”, en 2012 siete comunicadores fueron asesinados por posibles motivos vinculados con su labor; otros dos periodistas fueron reportados como desaparecidos y ocho medios de comunicación sufrieron atentados con armas de fuego y/o explosivos. Por su parte la FEADLE señala haber registrado once homicidios y seis desapariciones.<sup>328</sup>

---

327 ARTICLE19. *Doble Asesinato*. p.10

328 PGR. FEADLE. Estadísticas. Enero 2014 [Versión en línea] Dirección URL:

<http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/INFORMES/2014/ESTADISTICAS%202014%2001Enero%202014-totales.pdf>  
[Consulta 2 de febrero 2017]

### Periodistas desaparecidos en 2012 por razones posiblemente vinculadas con su trabajo

Nombre	Fecha	Medio	Estado
Miguel Morales Estrada	19 de julio	Diario de Poza Rica	Veracruz
Adela Jazmín Alcaraz López	26 de octubre	Canal 12 de Río Verde	San Luis Potosí

Fuente: ARTICLE 19

### Periodistas asesinados en 2012 por razones posiblemente vinculadas con su trabajo

Nombre	Fecha	Medio	Estado
Regina Martínez Pérez	28 de abril	Proceso	Veracruz
Guillermo Luna Varela	3 de mayo	VeracruzNews	Veracruz
Gabriel Hüge Córdova	3 de mayo	Notiver	Veracruz
Esteban Rodríguez Rodríguez	3 de mayo	AZ	Veracruz
Marcos Ávila García	18 de mayo	El Regional de Sonora	Sonora
Víctor Manuel Báez Chino	14 de junio	Milenio El Portal	Veracruz
Adrián Silva Moreno	14 de noviembre	Freelance	Puebla

Fuente: ARTICLE 19

De acuerdo a dicho informe las agresiones presuntamente perpetradas por autoridades representaron poco más de un 43 por ciento del total de agresiones (Ver gráficas 12 y 13). Estos datos contrastan con la retórica de funcionarios públicos, pues el entonces secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, afirmó en junio de 2012 que “en el pasado, las amenazas a los defensores de los derechos humanos, las amenazas a la libertad de expresión provenían del poder del Estado; hoy las amenazas son distintas, vienen de los delincuentes, vienen de los criminales”.<sup>329</sup> Asimismo, durante la firma de los decretos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y de la reforma constitucional al artículo 73, el entonces presidente Felipe Calderón, se lamentó de “las amenazas y los crímenes, que sobre los informadores ejercen las bandas

<sup>329</sup> ARTICLE19. *Doble Asesinato*. p15

delincuenciales; criminales sin escrúpulos, que pretenden imponer sus reglas, acallando a la sociedad y a sus voces más destacadas”.<sup>330</sup>

El discurso oficial giró en torno a la responsabilidad del crimen organizado en las agresiones contra la prensa. Declaraciones de altos funcionarios vinculan las agresiones contra la prensa como actos principalmente perpetrados por miembros de grupos criminales. El supuesto señalado en el capítulo anterior, que atribuye a la SIEDO la responsabilidad de investigar los delitos contra periodistas relacionados con la delincuencia, dejaría a la FEADLE sin ser la institución encargada de investigar las principales agresiones contra la prensa en el país. Así pues, por una parte la retórica del entonces presidente señalaba al crimen organizado como el principal responsable de las agresiones contra la prensa. Por otra, la legislación indicaba que en dichos casos no era la FEADLE la responsable de investigar, sino la SIEDO. Queda entonces la duda: si las agresiones más severas (homicidios y desapariciones) son perpetradas por las organizaciones criminales ¿que utilidad tiene dar facultades a una institución responsable de investigar las agresiones contra la libertad de expresión, pero que a fin de cuentas no va a ser la última responsable en realizar la investigación de los homicidios y desapariciones de periodistas.

Sin embargo, es importante señalar que la reforma legal al artículo 73 constitucional permitió a la federación investigar casos en los que las procuradurías estatales no intervinieran, o actúan de manera negligente al no realizaran las diligencias necesarias. Esto constituyó un avance en la posibilidad de justicia, claro está que todo depende de si la FEADLE atrae o no los casos. Como lo indica la tabla sobre Asuntos Atraídos (Ver Tabla 8) de mayo de 2013 a enero de 2015, solamente se atrajeron 30 casos, seis de los cuales eran homicidios. Como referencia de acuerdo ARTICLE19, tan solo en 2013 se documentaron más de 330 agresiones, y en el periodo de 2013 a enero de 2015 se asesinaron a diez periodistas. Si bien se puede argumentar de que no en todos los casos se presentó denuncia o que el ejercicio de a la facultad de atracción no era necesario, por no cumplir lo establecido en la ley, si llama la atención que el número de casos atraídos representa un porcentaje muy pequeño del total de casos.

A pesar de la retórica oficial los funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos policíacos de niveles municipales y estatales son los principales responsables de estas agresiones; un gran número de ellas se dieron en contexto de protesta social.

---

330 *Ibidem*

El 28 de abril de 2012 la periodista Regina Martínez, corresponsal de la revista *Proceso* en el estado de Veracruz, fue encontrada sin vida en el interior de su domicilio en la ciudad de Xalapa. El cuerpo de Martínez tenía rasgos de violencia, los exámenes periciales establecieron como causa de muerte asfixia por estrangulación.<sup>331</sup> Al día siguiente del descubrimiento del homicidio el gobernador de Veracruz, Javier Duarte, se reunió con directivos de la revista *Proceso* a los que anunció la creación de una comisión especial para investigar el asesinato. En dicha comisión participaría la Procuraduría General de la República como coadyuvantes del caso, así como las comisiones estatales y federales de derechos humanos y un representante de la revista *Proceso*, quien tendría la autorización de conocer las actuaciones de la autoridades.<sup>332</sup> Antes de su muerte Martínez había publicado información sobre vínculos entre grupos criminales y elementos de seguridad del estado, así como actos de corrupción que involucraban a funcionarios locales.<sup>333</sup>

El 27 de junio la revista *Proceso* realizó una solicitud formal a la FEADLE para que ejerciera su recién aprobada facultad de atracción y condujera las investigaciones del homicidio de Regina Martínez. La motivación de solicitud se basó en parte a las continuas filtraciones a la prensa de información contenida en la investigación ministerial a cargo de la Procuraduría estatal. En dichas filtraciones se mencionaban posibles “motivaciones personales” del crimen y se aludía a un posible móvil pasional del crimen. Asimismo, las continuas negativas de la Procuraduría estatal a brindar información sobre los avances de la investigación al representante de la revista *Proceso* motivaron la solicitud de atracción.<sup>334</sup>

El día 30 de octubre el Procurador General de Justicia de Veracruz, Felipe Amadeo Flores, anunció a medios de comunicación que el caso había sido esclarecido señalando que los hechos no estaban vinculados con el ejercicio profesional de Martínez, pues se trataba de un robo. La revista *Proceso*, y organizaciones de la sociedad civil, descartaron esta versión y la calificaron de “precipitada”,<sup>335</sup> pues hasta ese momento las investigaciones de la procuraduría estatal no habían integrado como líneas de investigación la compra masiva de ejemplares de la revista *Proceso*, el trabajo de Martínez investigando corrupción local, ni el robo a su domicilio en diciembre de 2011.

Menos de una semana después del homicidio de Martínez fueron asesinados tres fotoreporteros y un empleado administrativo de un periódico. Los cuerpos de los reporteros gráficos Gabriel Hüge,

---

331 *Ibidem*. p34

332 *Ibidem*.

333 Aristegui Noticias. *Ultimos Textos de la Corresponsal de Proceso en Veracruz*. 29 de Abril de 2012. [Versión en línea] Dirección URL:

<http://aristeguinoticias.com/2904/mexico/ultimos-textos-de-regina-martinez-corresponsal-de-proceso/> [Consulta 2 de febrero 2017]

334 ARTICLE19. *Doble Asesinato*. p 34

335 CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual 2012. pág 143 párr. 356 [Versión en línea] Dirección URL:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202012.pdf> [Consulta 2 de febrero 2017]

Guillermo Luna, Esteban Rodríguez fueron encontrados el 3 de mayo en el puerto de Veracruz junto con Irasem Becerra, empleada administrativa del diario *El Dictamen*. Huga, Luna y Rodríguez trabajaban para medios locales y en 2011 abandonaron el estado de Veracruz después de haber recibido varias amenazas. Al mes siguiente del multihomicidio de los fotoreporteros fue asesinado, en Xalapa, el periodista de la fuente policíaca Víctor Manuel Báez. El periodista fue secuestrado por un grupo armado la noche del 13 de junio al salir de su oficina, su cuerpo fue localizado la mañana del día siguiente.

El periodista Mario Segura, director del periódico *El Sol del Sur*, y la reportera Stephania Rodríguez, del periódico *Zócalo*, fueron reportados como desaparecidos y posteriormente localizados con vida.<sup>336</sup>

La madrugada del 8 de junio se reportó la desaparición de la periodista Stephania Rodríguez y su hijo de dos años de edad. Rodríguez cubría temas policíacos en la ciudad de Saltillo. El 22 de junio el gobierno federal anunció que la reportera se encontraba bajo su custodia, junto con su hijo. De acuerdo con la información publicada, Rodríguez había recibido amenazas por lo que decidió huir. El 13 de agosto se reportó la desaparición del periodista Mario Segura, director del periódico *El Sol del Sur* y del portal *Alerta Oportuna*, en Tampico, Tamaulipas. El periodista fue liberado por sus captores ocho días después de su retención.

Diversos medios de comunicación fueron objetos de ataques con explosivos y armas de fuego en 2012. Todas las agresiones se concentraron en dos estados Nuevo León y Tamaulipas; este último registró el mayor número de agresiones, pues las instalaciones de cuatro medios de comunicación fueron agredidas. El 19 de marzo un automóvil cargado con explosivos estalló frente a las oficinas del diario *Expreso*, en la ciudad de Tamaulipas; el 26 de marzo un explosivo detonó junto a las instalaciones de la cadena Televisa en Matamoros, Tamaulipas; el 11 de mayo un grupo armado disparó en contra de las instalaciones del diario *El Mañana* de Nuevo Laredo, en Tamaulipas. En respuesta a este último atentado los directivos del medio publicaron una editorial en la que el diario informaba que se abstendría de publicar “cualquier información que se derive de las disputas violentas que sufre nuestra ciudad y otras regiones del país”; el texto argumentaba que la decisión fue tomada por “la falta de condiciones para el libre ejercicio del periodismo”.<sup>337</sup> Meses después, el 10 de julio, *El Mañana* fue víctima de un segundo atentado, cuando un artefacto explotó frente a las oficinas del periódico; a raíz

---

336 *Ibidem* p. 149-150 párr. 377-370

337 *Ibidem* p. 148 párr. 372

de estos hechos los directivos reiteraron su posición de autocensura y dejaron de publicar cualquier información referente a actividades relacionadas con el crimen organizado.<sup>338</sup>

En la ciudad de Monterrey, Nuevo León, el 10 de julio las oficinas de los suplementos *La Silla* y *Linda Vista*, pertenecientes al diario *El Norte*, fueron atacadas con un explosivos, granadas y armas de fuego. Algunos días después, el 29 de julio, las oficinas del suplemento *Sierra Madre*, en Nuevo León, también perteneciente al diario *El Norte*, fueron atacadas por un grupo armado que prendió fuego a las instalaciones. En ninguno de los atentados se reportaron heridos. El 30 de julio un grupo armado incendió las instalaciones de la imprenta y distribuidora de revistas y periódicos Dipsa en la ciudad de Monterrey.

### Ataques a medios durante 2012

Nombre	Fecha	Estado
Expreso	19 de marzo	Tamaulipas
Televisa Matamoros	25 de marzo	Tamaulipas
El Mañana de Nuevo Laredo	11 de mayo	Tamaulipas
La Silla	10 de julio	Nuevo León
Linda Vista	10 de julio	Nuevo León
El Mañana de Nuevo Laredo	10 de julio	Tamaulipas
Sierra Madre	29 de julio	Nuevo León
Televisa Matamoros	9 de octubre	Tamaulipas

Fuente: ARTICLE 19

<sup>338</sup> *Ibidem*.



Tipo de agresión	Agresiones	%
Física/material	98	47.34
Intimidación/presión	31	14.97
Amenazas	28	13.52
Desplazamiento forzado	14	6.76
Privación ilegal de la libertad	11	5.31
Detención ilegal	9	4.34
Asesinato	7	3.38
Ataques cibernéticos	6	2.89
Desapariciones	2	0.96
Acción legal/calumnia/difamación	1	0.48
Fuente: ARTICLE 19		

## 4.4 Contexto de agresiones contra la libertad de expresión en el ejercicio periodístico año 2013

El año 2013 el contexto político nacional estuvo marcado por el primer año del mandato del presidente Enrique Peña Nieto. El cambio político, producto de las elecciones de 2012, tuvo como consecuencia una transformación de la retórica gubernamental. Durante el sexenio del presidente Calderón la lucha contra el narcotraficante fue el eje central del discurso oficial; esto se transformó en los primeros meses del mandato de Peña Nieto, pues las reformas estructurales constituyeron la temática central del discurso gubernamental. El viraje discursivo se reflejó en los medios de comunicación; un estudio de las portadas en 2013, de diarios de divulgación nacional, evidenció que de dos mil 190 portadas diarias solamente en 437 (esto es una de cada cinco portadas) se tocó algún tema relacionado con la violencia; esto a pesar de que en 2013 se reportaron más de 17 mil homicidios en el país.<sup>339</sup> Los cambios discursivos no significaron una disminución en la violencia general o en contra de la prensa.

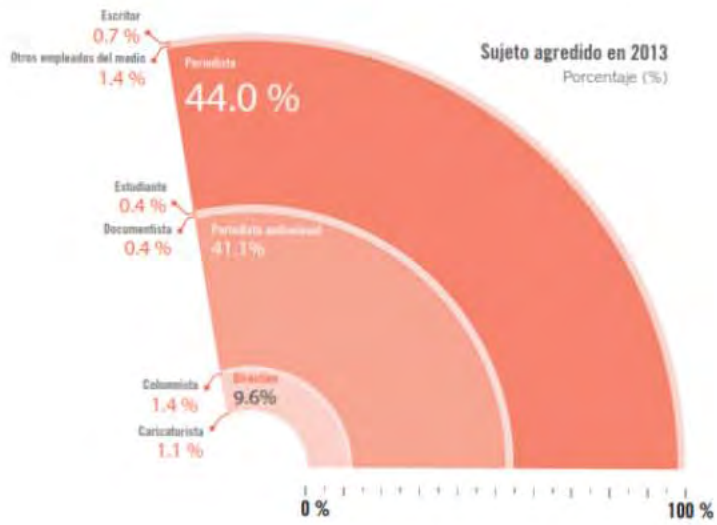
Durante el 2013 la organización ARTICLE19 registró un total de 330 agresiones contra periodistas, trabajadores de medios de comunicación e instalaciones. De acuerdo al informe “Disentir en Silencio”, 2013 es el año con más agresiones documentadas desde 2007. El informe señala que en México se agredió a un periodista cada 26.5 horas durante el 2013. Se registró un incremento del 59 por ciento, con respecto al año anterior, en agresiones documentadas por ARTICLE 19; es decir 123 casos más que en 2012. Las agresiones a periodistas y trabajadores representan el 90% del total, el 10% restante fueron ataques a las instalaciones de los medios.<sup>340</sup> De las 330 agresiones ARTICLE19 reporta que en 274 fue posible identificar al perpetrador; en los casos en que las víctimas lograban identificar la fuente de la agresión resulta que 6 de cada 10 periodistas fueron agredidos por un funcionario público. Los funcionarios públicos fueron responsables de más del 50% de los casos; en 49 se trató de una organización social; 39 crimen organizado; 30 un particular, y en 10, un partido político.<sup>341</sup>

---

339 Revista Nexos. *Por sus portadas los conoceréis*. 1 de Febrero 2014. [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=18349> [Consulta 2 de febrero 2017]

340 ARTICLE19. *Disentir en Silencio*. pp.10-13

341 *Ibidem*. pp. 11-15



La autocensura continuó siendo una medida necesaria para que los periodistas salvaguardaran su integridad física. En 2013 el diario *Zócalo* de Saltillo, Coahuila, anunció que dejaría de publicar información relacionada con el crimen organizado. Esta decisión se dio a conocer luego de que el 7 de marzo, en diversas ciudades de Coahuila, aparecieron carteles con amenazando a los directivos del periódico. La Procuraduría General de Justicia de Coahuila inició una indagatoria por las amenazas.<sup>342</sup> En una editorial del 11 de marzo de ese año los directivos del medio comentaron que “no existen garantías ni seguridad para el ejercicio pleno del periodismo” e informaron que la decisión de “suspender toda información relacionada con el crimen organizado se fundamenta en nuestra responsabilidad de velar por la integridad y seguridad de más de mil trabajadores, sus familias y la nuestra”.<sup>343</sup> El año anterior una reportera del diario, Stephania Rodríguez Cardoso, desapareció por unos días a causa de diversas amenazas.

En 2013 diferentes organizaciones señalan la desaparición de un periodista. Sergio Landa Rosado, que trabajaba en la fuente policíaca del diario *Cardel* en Veracruz, fue visto por última vez el 23 de enero. Un mes antes de su desaparición Landa había sido secuestrado por un grupo armado y posteriormente liberado.

ARTICLE19 y la CIDH reportan el homicidio de cuatro periodistas en 2013.<sup>344</sup> Por otra, parte la FEADLE informa del asesinato de ocho periodistas en el mismo año.<sup>345</sup> Resulta complejo comparar los datos entre instituciones, pues la FEADLE no detalla cuales son los casos que contabiliza.

En marzo, en la ciudad de Ojinaga, Chihuahua, fue asesinado el director del periódico digital *Ojinaga Noticias*, Jaime Guadalupe González Domínguez. De acuerdo a fuentes cercanas a González, éste había sido amenazado no por difundir información, por el contrario “lo asesinaron porque no quiso publicar información relacionada con el narcotráfico”.<sup>346</sup> El periodista optó por no publicar información referente a hechos criminales, y prefirió la autocensura; sin embargo, poco antes de morir fue intimidado por el crimen organizado, para que publicara información sobre cierto hechos violentos, a lo cual se rehusó.<sup>347</sup> Después de la muerte de Guadalupe Domínguez, el editor web del portal decidió cerra

---

342 CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual 2013. p 260 párr. 610 [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014\\_04\\_22\\_IA\\_2013\\_ESP\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf) [Consulta 2 de febrero 2017]

343 *Ibidem*. pp 260 párr. 610

344 ARTICLE19. *Disentir en Silencio*. p. 11-15; CIDH. *Op. Cite* pp. 252-260 párr. 589-608

345 PGR. FEADLE. Estadísticas. Enero 2014 [Versión en línea] Dirección URL:

<http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/INFORMES/2015/ESTADISTICAS%202015%2001%20ENERO%202015%20totales.pdf> [Consulta 2 de febrero 2017]

346 ARTICLE19. *Op. Cite*. p. 22

347 *Ibidem*.

el medio“debido a que tenía mucho miedo de las consecuencias que pudiera tener contra [su] persona.”<sup>348</sup>

El fotógrafo Daniel Alejandro Martínez Bazaldúa del periódico *Vanguardia* de Saltillo, Coahuila, fue asesinado en abril. En la ciudad de Oaxaca, Oaxaca, el periodista Andrés López Bello fue asesinado el 17 de julio. López Bello se desempeñaba como reportero de la sección policíaca del diario *El Imparcial*; en mayo del mismo año, junto a también periodistas Jacobo López, López Bello fue objeto de una detención arbitraria por parte de policías estatales.

Las agresiones contra la prensa en contextos de protesta social fueron recurrentes en 2013; la CIDH dedicó un apartado de su informe anual para dar cuenta de las decenas de agresiones a comunicadores, reporteros y fotógrafos que sucedieron durante la cobertura de manifestaciones.<sup>349</sup>

El 1 de septiembre, en el Distrito Federal, cuatro periodistas fueron ilegalmente detenidos por agentes de la policía, y uno más fue herido, durante las protestas en contra de la llamada reforma educativa y la presentación del primer informe de gobierno del Presidente. En estos hechos fueron agredidos los periodistas Daniel Cruz, fotoperiodista del diario *Milenio*, quien fue golpeado con los escudos de la policía anti motines; Estela Morales, de Regeneración Radio, Alejandro Amado Fraustro, periodista independiente, Pável Primo Noriega, de *Multimedios Cronopios* y Gustavo Ruíz, de *Subversiones*, fueron detenidos.<sup>350</sup>

En Xalapa, Veracruz, el 14 de septiembre un grupo de la policía estatal desalojó a profesores que se manifestaban en la plaza principal de la ciudad. Durante estos hechos cinco periodistas fueron agredidos por la policía estatal. Los periodistas fueron agredidos físicamente, detenidos ilegalmente y despojados de su equipo.<sup>351</sup>

El día 2 de octubre, durante la marcha conmemorativa de la matanza en Tlatelolco en la Ciudad de México, se dieron múltiples agresiones a periodistas. ARTICLE19 informa que ese día documentó 46 casos de agresiones contra la prensa; de los cuales se indica que los perpetradores en 32 casos fueron policías.<sup>352</sup> Los periodistas agredidos relataron a ARTICLE19 que durante la agresión se

---

348 *Ibidem*.

349 CIDH. *Op. Cite.* pp. 252-259 párr. 589-603

350 *Ibidem*.

351 *Ibidem*.

352 ARTICLE19. *Informe Rompe el Miedo*. [Versión en línea] Dirección URL: <http://articulo19.org/informe-2-de-octubre/>[Consulta 2 de febrero 2017]

identificaron en reiteradas ocasiones como miembros de la prensa, pues portaban gafetes e identificaciones.<sup>353</sup>

El periódico *El Siglo de Torreón*, en Coahuila, sufrió diversos ataques en reiteradas ocasiones en el 2013. El día 7 de febrero cinco empleados del medio, que laboraban en cuestiones administrativas, fueron secuestrados durante diez horas por un grupo armado. Posteriormente el diario fue víctima de ataques con armas de fuego durante tres días consecutivos.<sup>354</sup> El 25 de febrero una patrulla de la Policía Federal, que fue asignada para resguardar las oficinas del diario a raíz del secuestro de sus empleados, fue agredida por un grupo armado. Al día siguiente un grupo armado disparó contra el edificio del diario y los policías federales que custodiaban la fachada. El día 27 los ataques se repitieron, en esta ocasión una persona murió, y un policía resulto herido.<sup>355</sup>

Las instalaciones de dos medios de comunicación en Ciudad Juárez, Chihuahua, fueron atacadas con armas de fuego. Un grupo de hombres armados dispararon en contra de la fachada de *El Diario de Ciudad Juárez* y el Canal 44 de Televisión la madrugada del 6 de marzo.<sup>356</sup>

Las instalaciones del periódico *Mural* en Zapopan, estado de Jalisco, fueron atacadas con artefactos explosivos el 17 de abril. De igual manera el periódico *El Piñero de la Cuenca*, en Loma Bonita Oaxaca, frontera con el estado de Veracruz, sufrió un ataque con explosivos el 27 de julio. En ninguno de los dos atentados se reportaron heridos, solamente daños materiales.<sup>357</sup> El medio había sido objeto de varias amenazas y agresiones en años pasados por lo que los directores informaron que se optó por dejar de publicar información sobre política en Veracruz; en especial, la referente al gobernador Javier Duarte.<sup>358</sup> De acuerdo a lo relatado por Roberto Hernandez, director del diario, no se les permitía vender en Veracruz: “Nos la sentenciaron”, dijo Hernández. “No podíamos entrar a vender el periódico. Encontramos la manera de regresar cuando dejamos de hablar del gobernador”.<sup>359</sup>

---

353 *Ibidem*.

354 CIDH. *Op. Cite.* pp 252-259 párr. 589-603

355 *Ibidem*.

356 *Ibidem*.

357 *Ibidem*.

358 ARTICLE19. *Disentir en Silencio.* pp 44-45

359 *Ibidem*.

## 5.-Conclusiones

El surgimiento de fuentes de información que desafían los discursos de las estructuras de poder ha sido motivo de violencia. La información que difunden los periodistas afecta las estructuras de poder, tanto formales (gobierno y partidos políticos), como las informales (el crimen organizado). En el caso de los funcionarios públicos compromete su legitimidad y amenaza su imagen, la cual es esencial en las democracias representativas.

Por otra parte, la denuncia de actividades criminales por parte de los periodistas, introduce a la esfera pública acciones que los grupos delincuentes desean mantener secretas. En otros casos los medios de comunicación, al informar de ciertas actividades criminales, demuestran la violencia de un grupo sobre otro. En aquellos casos en que los periodistas son obligados a informar o no de hechos, como fue el caso de *Ojinaga Noticias*, están fungiendo como “voceros” de un grupo criminal que busca imponer su discurso sobre otro grupo criminal o los agentes de seguridad del Estado.

La lucha discursiva entre los diversos grupos del crimen organizado y los agentes del Estado, dejó en medio a los periodistas y trabajadores de medios de comunicación. El control de los medios de comunicación se convirtió en un terreno más de la lucha contra el narcotráfico. Las editoriales publicadas por *El Diario de Ciudad Juárez*, *Zócalo Saltillo* y *El Mañana de Nuevo Laredo* demostraban un reconocimiento formal, por parte de los medios de comunicación, del poder que ejercen los miembros del crimen organizado en las políticas editoriales; es decir, del poder discursivo y comunicativo que tienen los grupos del crimen organizado en la sociedad mexicana, y de la incapacidad del Estado mexicano para respaldar su discurso de legalidad y aplicación del derecho.

La autocensura se convirtió en un recurso que tenían los periodistas para sobrevivir. Las presiones de estas políticas, que buscaban imponer discursos, provenían tanto de los diferentes grupos del crimen organizado como de las autoridades, puesto que ambas partes encuentran en la prensa “una vía para implementar y difundir sus propias estrategias de comunicación (y propaganda).”<sup>360</sup> Al ser una de las principales perpetradoras de agresiones contra la prensa, las autoridades utilizan la violencia o la posibilidad de recurrir a ella, al igual que el crimen organizado, como método de coacción para influir en las políticas editoriales de los medios. Así mismo la falta de un marco regulatorio de publicidad oficial, que ha permitido a los gobiernos utilizar el recurso público a discreción para premiar o castigar a los medios de comunicación, deja en una situación desfavorable a aquellos medios que son críticos a los partidos políticos y gobiernos.

---

360 ARTICLE19. Doble Asesinato informe 2012. pág 21

De esta forma, diversos actores han influido en los mecanismos de intercambio de información dentro de la sociedad. Los flujos de información se veían moldeados y restringidos de acuerdo con los intereses de los diferentes actores que ejercen el poder y la violencia.

Ante la necesidad de información de la sociedad, en especial aquella referente a temas de seguridad en contextos de violencia, surgieron canales que difunden por redes sociales, en muchos casos de manera anónima, los hechos violentos en diversas partes del país. Estos nuevos canales de información tienen un papel muy importante en llenar los vacíos informativos dejados por la autocensura periodística y la falta de información oficial.

La capacidad de los medios de autocomunicación de masa dio la posibilidad a individuos y organizaciones de introducir a la esfera pública información que, por presiones, autocensura o decisiones editoriales, no era publicada por los medios de comunicación socializados. Si bien los medios de autocomunicación sirvieron para romper el cerco informativo impuesto a los medios tradicionales, es importante recalcar que su actuar no quedó exento del ejercicio de la violencia, por parte del crimen organizado y el Estado, hacia los usuarios de redes sociales. El anonimato bajo el que deben operar muchos de los usuarios de redes sociales dificulta la posibilidad de que el Estado provee medidas de seguridad para resguardar la integridad física de los usuarios. Por lo tanto, cuando hay una agresión es difícil presentar denuncias o solicitar la intervención de entidades gubernamentales.<sup>361</sup>

El surgimiento de los medios de autocomunicación de masa y las redes sociales han tenido un gran impacto en el quehacer periodístico.<sup>362</sup> Las cuentas de redes sociales que informan sobre violencia son una fuente útil para la sociedad, no obstante es fundamental señalar que han generado confusión e incertidumbre. El origen de la información que utilizan estas cuentas no se conoce, así como tampoco las personas que las utilizan; si bien se pueden argumentar que esto se debe a cuestiones de seguridad, es importante recalcar que quien tiene la responsabilidad de proveer información fidedigna y precisa es el Estado.

El contexto de violencia contra la prensa descrito en el capítulo cuarto evidencia una crisis importante en materia de violaciones a la libertad de expresión y el ejercicio periodístico. Como se señaló, las agresiones contra la prensa no se adscriben a un contexto de lucha contra el crimen organizado; tanto la variedad de perpetradores, como las numerosas agresiones anteriores al inicio de la

---

361 ARTICLE19. Doble Asesinato informe 2012. pág 22

362 Anja Kröll. *The role of Journalism in the Digital Age*. Reuters Institute Fellowship Paper University of Oxford. 2015. [Versión en línea] Dirección URL: <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/The%20role%20of%20journalism%20in%20the%20Digital%20Age.pdf> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]



lucha contra el narcotráfico, muestran que la violencia contra la prensa ya era un problema serio mucho antes de que se realizaran las modificaciones al aparato de protección del Estado. La guerra contra el narcotráfico no vino a “crear un problema de violencia hacia la prensa”, simplemente evidenció y exacerbó un problema ya existente: la falta de protección del Estado hacia los periodistas. Por lo tanto, las reforma al artículo 73 constitucional, la creación de la FEADLE y el Mecanismo de Protección pueden ser calificadas de medidas reactivas.

La creación del Mecanismo responde a la búsqueda de una solución a una problemática coyuntural, y no debe ser visto como una institución permanente, puesto que ya hay otras instituciones que hacen trabajo similar y tienen mismas o más responsabilidades dentro de la estructura del Estado. El incremento de la burocracia e instituciones no es una solución; pues las agresiones contra la prensa continúan.

Las funciones del Mecanismo deben ir a la par con los procesos de procuración e impartición de justicia. De lo contrario las responsabilidades del Estado de prevenir y sancionar no se cumplen. Sin los procesos de procuración e impartición de justicia, el aparato de protección del Estado resulta incompleto e ineficiente pues no existen consecuencias para quienes agreden periodistas; mandando el mensaje que el Estado no ejerce violencia contra quienes transgreden su discurso de legalidad.

Más allá de las fallas estructurales y operativas, el Mecanismo es una institución que surge para dar solución a una problemática social, porque el sistema de protección del Estado -en especial la CNDH y la PGR- eran incapaces, a pesar de ser su responsabilidad, de atender la violencia contra la prensa. La impunidad, la falta de voluntad política, las leyes que restringen y criminalizan el ejercicio del derecho, entre otros, son problemas de fondo que ya existían y que no han sido solucionados con la creación del Mecanismo.

Si el contexto de violencia aumentó la vulnerabilidad de la prensa fue porque los problemas de fondo que mencionamos ya existían. La creación del Mecanismo evidencia esto, pues resulta ser una institución que vino a contar con facultades similares a la PGR y CNDH en tanto órganos que pueden otorgar medidas de protección a periodistas.

Por otra parte, la reforma al artículo 73 constitucional y la legislación secundaria que lo facultó, dio a la federación la facultad de atracción ante las posibles omisiones de las procurarías estatales. Asimismo, otorgó a las víctimas la capacidad de solicitar la atracción de casos. Los homicidios y desapariciones de periodistas en Veracruz durante 2011-2013 dieron muestra de la ineficacia de las autoridades estatales para proteger la integridad de los comunicadores. Los fallos y omisiones de las

procurarías estatales no fueron los únicos límites al acceso a la justicia, pues la FEADLE al decidir no ejercer sus facultades de investigación ha permitido que estos crímenes sigan impunes.

**¿De qué sirve otorgar facultades a una institución que no los utiliza? Los obstáculos para atender la problemática de la violencia contra la prensa no reside en el marco legal que faculta a las instituciones. Es la falta de voluntad política para ejercer las facultades constitucionales demuestra dónde yacen un problema fundamental.**

Caso similar es el de la CNDH y la falta de recomendaciones particulares. La facultad dada a la CNDH de llamar a comparecer ante el Senado a los servidores públicos que no acepten sus recomendaciones, significó un fortalecimiento de las capacidades para llamar a cuentas a los servidores; sin embargo, esta facultad no ha sido utilizada a su totalidad, pues la CNDH no emite recomendaciones particulares; para contextualizar la información presentada en el tercer y cuarto capítulo señalan que en 2012 la CNDH informó al Senado que se iniciaron 98 quejas por agravios a periodistas, y solamente concluyeron en recomendación 1 de las 98 quejas. Esto se dio en un contexto de 11 homicidios, 2 desapariciones y un total de 172 agresiones contra periodistas. Sin las recomendaciones no es posible llamar a los servidores públicos a declarar sobre los hechos a los que se les relaciona. Por lo tanto, se priva a los ciudadanos de un mecanismo de rendición de cuentas. Como mencionamos, las recomendaciones de la CNDH son un mecanismo político, más que jurídico, que tiene la ciudadanía a su disposición. La falta de recomendaciones por agravios a periodistas en un contexto de violencia generalizado hacia la prensa muestra una evidente ausencia de voluntad política.

Retomando lo propuesto por Castells el discurso del Estado, el de la ley no venía acompañado de un acto coercitivo; es decir que el discurso del Estado enmarcado en las reformas legales, declaraciones de funcionarios para “hacer valer la ley” y creación de instituciones se quedaba vacío al no estar provisto de un poder de coacción, al no sancionarse los delitos. A diferencia el discurso de violencia, desde los grupos del crimen organizado o grupos del poder político, sí es acompañado de un poder coercitivo, es decir se ejercía un poder real. Como referimos en el primer capítulo, el uso de la violencia es “una acción social con significado social,”<sup>363</sup> porque influye sobre los otros sujetos de forma intimidatoria, tiene una función discursiva en tanto sirve para reafirmar significados y valores. La violencia ejercida por el crimen organizado funciona como amenaza para quienes ejercen el periodismo. Asimismo, la ausencia de violencia contra los agresores de la prensa, por parte del Estado - en palabras más simples: la impunidad es mensaje de que no existen consecuencias por agredir a

363 Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*; México, Siglo XXI, 2012, pág. 35

periodistas; lo que permitió, por una parte, que en México las agresiones contra la prensa se exacerbaban en contextos violentos. Por otra, que actores no vinculados al contexto de violencia, es decir no involucrados directamente a la lucha contra el narcotráfico, pudieran agredir a periodistas sin consecuencias. El discurso vacío del Estado refuerza valores y significados en la sociedad, que se manifiestan en una falta de confianza hacia las instituciones del Estado. Como señalaron las Relatorías en su informe sobre México: muchas agresiones contra periodistas, no se denuncian formalmente por falta de confianza en la gestión de las autoridades.<sup>364</sup>

Ante este análisis nos podemos plantear: ¿qué efecto tuvieron las reformas legales y la creación de instituciones? Por un lado, la creación del mecanismo, al incluir a la sociedad civil, generó un espacio para la exigencia y rendición de cuentas desde la sociedad civil. Las reformas legales otorgaron facultades importantes a las instituciones dando mayor capacidad a la federación de asumir la investigación de agresiones y protección periodistas. Las reformas dieron mayor facultad a la federación para sobreponer las fallas en las investigaciones de procurarías estatales, y la CNDH tiene la capacidad de hacer declarar, ante la cámara alta del Poder Legislativo, a los funcionarios que no acepten sus recomendaciones. Sin embargo, podemos decir que su mayor logro fue apuntar hacia dónde se localizan los problemas principales: falta de voluntad política y mecanismos para fiscalizar y responsabilizar el actuar de las autoridades.

Las reformas legales pusieron al Estado contra el Estado, en tanto la federación debía hacer frente a las fallas de las entidades federativas y de las mismas instituciones del gobierno federal. El mecanismo funciona como una institución encargada de proteger a los periodistas de posibles amenazas y agresiones, y la FEADLE como la institución que investiga las agresiones contra la prensa; son pues las instituciones encargadas de proteger y sancionar a uno de sus principales agresores de la prensa: los funcionarios públicos.

Ante la pregunta ¿por que no hay voluntad política para aplicar la ley?, es posible dilucidar una respuesta en torno a que la falta de voluntad política radica en que el Estado no investiga ni sanciona a sus funcionarios. Las elecciones presidenciales de 2012 permitieron demostrar que la falta de voluntad política no se adscribe a un gobierno ni a un partido político, sino que es un problema común. Los funcionarios públicos son personas cuya actuar, dentro de la función pública, no se encuentra guiado totalmente por los marcos jurídicos, responden a intereses de partidos políticos, económicos y sociales. La “mala imagen” que genera la violencia afecta la industria turística; los intereses de partido se

---

364 CIDH. INFORME ESPECIAL SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO 2010 p. 7 párr 12 [Versión en línea] Dirección URL: [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex\\_esp-1.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf) [Consulta 2 de febrero 2017]

sobreponen a la legalidad cuando se debe investigar las acciones de los coafiliados de partido. Los mecanismos judiciales fungen como herramientas de control que obedecen a intereses extra judiciales. La persecución de la que fueron objetos los twitteros María de Jesús Bravo y Gilberto Martínez en Veracruz, muestra como el sistema judicial es utilizado como mecanismo de control que buscaba mantener la imagen de que Veracruz es un lugar seguro, donde solo se roban “un Frutisi y dos Pingüinos”.<sup>365</sup> Como referimos en el primer capítulo la democracia es un sistema que provee de recursos, a quienes no ejercen el poder en la vida pública, que les permitan defender sus intereses y crear sus proyectos de vida.<sup>366</sup> Apelamos a la democracia en tanto sirve para la intervención del Estado en contra de los intereses y abusos que generan otros poderes. Por ello se requieren generar mecanismos más efectivos de rendición de cuentas ante el uso del sistema judicial para responder a intereses personales o de partidos.

Al igual que el silencio de las autoridades ante hechos de violencia, el cambio discursivo del gobierno federal entre 2012 y 2013, es decir, el cambio entre la administración de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, fue una estrategia para no socializar los sentimientos individuales, como la ira, falta de confianza o miedo, que pueden transformarse en actos de resistencia hacia el poder.<sup>367</sup> Pues con la generación de resistencia se rompen los significados y valores que afianzan la relación de poder. El hablar y socializar información sobre los enfrentamientos violentos, impunidad, corrupción y demás los actos delictivos, perpetrados tanto por el crimen organizado como por agentes del Estado, amenaza los valores de legalidad que los agentes en el Estado requieren para afianzar la relación de poder. Como menciona Castells: por esto el control de la comunicación y la manipulación de la información han sido siempre la primera línea de defensa del poderoso.<sup>368</sup>

**Si recurrimos al principio democrático de derechos fundamentales es porque nos presentan como una vía para romper con los valores y significados que actualmente asientan el poder, no solamente del Estado, sino otros poderes como el económico y el político. Al ser un sistema de gobierno que reconoce y defiende la pluralidad de voces, y reclama a la libertad de expresión como medio que cataliza y faculta las transformaciones en las relaciones de poder-**

---

365 Frase tomada de una declaración pública del entonces gobernador Javier Duarte; actualmente preso en Guatemala en trámite de extradición a México por diversos delitos relacionados con el desvío de dinero público. Para más información ver: Revista Proceso En Veracruz sólo hay robos de “Frutis y Pingüinos del Oxxo”: Duarte. 14 de Octubre 2014. [En línea]: <http://www.proceso.com.mx/384800/en-veracruz-solo-hay-robos-de-frutis-y-pinguinos-del-oxxo-duarte>

366 *Ibidem*, p. 35-42

367 Manuel, Castells. *Comunicación y Poder*, p.453

368 *Ibidem*

**contrapoder, la democracia permite generar los mecanismo para la transofromación social, sin recurrir a la violencia.**

**En México si bien las leyes pueden reconocer un derecho, en la práctica podemos decir que el ejercicio del derecho no está garantizado. La libertad de expresión no está garantizada en el país; sin ella es imposible que los periodistas ejerzan su labor. El Estado ha incumplido con sus obligaciones legales, el flujo de información en la sociedad ha sido restringido por diversos medios y actores y las y los periodistas han sufrido por ello.**

## Epílogo: las cosas siguen

La necesidad de escribir un epílogo surgió por el continuo contexto de agresiones contra la prensa. Durante el proceso de investigación, escritura y revisión de este trabajo veía como las noticias de agresiones contra la prensa continuaban. Varios trágicos hechos evidenciaron la permanencia del problema. Las declaraciones de los funcionarios que condenaban las agresiones seguían siendo titular de notas informativas, pero los resultados de investigaciones judiciales continúan ausentes permitiendo que la impunidad impere.

De los años que transcurrieron desde el fin del periodo analizado han sido asesinados 29 periodistas y uno se encuentran desaparecido. Teniendo como total 106 periodistas asesinados desde 2000, y 23 desaparecidos desde 2003, hasta mayo del 2017. En 2015 siete periodistas fueron asesinados, en 2016 fueron once periodistas; y en los primeros seis meses de 2017 se ha registrado el homicidio de seis comunicadores. Dos de los homicidios de 2017 tuvieron una mayor relevancia por las reacciones que causaron en diferentes ámbitos.

El jueves 23 de marzo la periodista Miroslava Breach fue asesinada al salir de su casa en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua. Breach trabajaba como corresponsal del diario *La Jornada* y *El Norte de Ciudad Juárez*, este último publicó una editorial el 2 de abril señalando que el diario dejaría de publicarse debido a que “no existen garantías ni la seguridad para ejercer el periodismo crítico”.<sup>369</sup> Diez días antes de su muerte Breach publicó una nota en *La Jornada* denunciando el hallazgo de fosas en el municipio de Madera, Chihuahua.

Unos meses después, el 15 de mayo fue asesinado Javier Valdez un reconocido escritor y periodista, fundador del semanario sinaloense Río Doce y corresponsal del diario *La Jornada* en Sinaloa. Semanas antes de su muerte Valdez había recibido intimidaciones por haber publicado una entrevista al narcotraficante Dámasio López. De acuerdo con diversas fuentes 4,500 ejemplares del semanario Río Doce, donde se publicó la entrevista, fueron comprados por hombres armados en diversos puntos de venta y distribución de Sinaloa.

Tan solo cinco días antes del homicidio de Valdez el procurador general de la república, Raúl Cervantes Andrade, designó a Ricardo Sánchez Pérez del Pozo como el nuevo titular de la FEADLE en sustitución de Ricardo Nájera, quien se desempeñó en el puesto desde agosto del 2015. Nájera tuvo relevancia por haber sido nombrado titular de la FEADLE unos días antes del homicidio del fotoperiodista Ruben Espinosa y cuatro personas más en la colonia Narvarte de la Ciudad de México el

---

<sup>369</sup> <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/04/02/cierra-norte-de-ciudad-juarez-por-falta-de-garantias>

31 de Julio de 2015. Sobre dicho caso Nájera comentó que la FEADLE no ejercería el poder de atracción del caso.<sup>370</sup>

A manera de protesta diversos medios de comunicación durante un día solamente publicaron información referente al homicidio de Valdez; otros publicaron portadas negras, y grupos de periodistas realizaron marchas en Guerrero, Puebla, Morelos, Veracruz, Jalisco, Chihuahua y Ciudad de México.<sup>371</sup>

La presión mediática y social hizo que el presidente Peña Nieto se reuniera dos días después del homicidio de Valdez con el secretario de Gobernación, el procurador General de la República, el Comisionado Nacional de Seguridad, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 25 gobernadores, incluyendo el jefe de de Gobierno de la Ciudad de México. En dicha reunión el primer mandatario mencionó que se fortalecerán la estructura y el presupuesto del mecanismo de protección.<sup>372</sup>

A pesar de la retórica del ejecutivo la impunidad y el nulo ejercicio de facultades, por parte de las autoridades, siguen siendo la norma en cuanto a la protección a periodistas. Las autoridades actúan con displicencia hacia la libertad de expresión. Hechos como lo ocurrido en mayo de 2017, cuando un periodista de *La Jornada* le fue negado el acceso a un evento de la Secretaría de la Defensa, demuestran la indiferencia por parte de las autoridades hacia el ejercicio periodístico.<sup>373</sup> Desafortunadamente con el paso del tiempo el interminable número de agresiones, y la impunidad imperante, reiteran la declaración realizada por la CIDH y la ONU en la que señalan que México es “el país más peligroso para ejercer el periodismo en las América.”

---

370 Véase: *La Jornada* en línea <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/05/10/nombran-fiscal-para-delitos-contra-libertad-de-expresion> (<http://www.jornada.unam.mx/2017/04/03/politica/004n2pol>)

371 Véase: *Animal Político* <http://www.animalpolitico.com/2017/05/medios-paro-portadas-negro-la-inedita-protesta-mexico-asesinato-javier-valdez/>

372 Véase: *El Universal* en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/05/17/pena-nieto-presentara-serie-de-acciones-para-la-proteccion-de>

373 Véase: *Revista Proceso* <http://www.proceso.com.mx/487891/la-sedena-niega-entrada-a-acto-oficial-a-periodista-la-jornada>.

## Anexos

### Anexo 1. Marco Legal de Protección a la Libertad Expresión Aplicable en México:

#### Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)

Tras la segunda Segunda Guerra Mundial, teniendo como antecedente la Sociedad de Naciones, la comunidad internacional creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con la firma de La *Carta de las Naciones Unidas* en la ciudad de San Francisco, California, el 26 de Junio de 1945, se creó el marco legal internacional que comprometía a los estados miembros “a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.”<sup>374</sup>

El tratado internacional que garantiza la protección de los derechos humanos es la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH). El primer proyecto de la DUDH se examinó en el primer período de sesiones de la Asamblea General, en 1946. La asamblea tornó a la Comisión de Derechos Humanos (CDH) que en su primer periodo de sesiones, a inicios de 1947, creó un anteproyecto de Carta Internacional de Derechos Humanos. En septiembre de 1948 se propone el proyecto revisado por la CDH. La cual fue aprobada por la Asamblea General en la resolución 217(III) el 10 de diciembre de 1948 en París, Francia.<sup>375</sup>

En el artículo décimo noveno de la DUDH establece el derecho de todo individuo a la libertad de expresión y opinión. Dicho artículo menciona:

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.<sup>376</sup>

El artículo anterior reconoce el derecho de toda persona a manifestar sus opiniones, sin que pueda ser molestado de forma alguna por las mismas, también se establece la libertad de expresión que implica la posibilidad de difundir dichas opiniones por cualquier medio. Finalmente, el artículo también contempla el derecho de las personas al acceso a la información. El cual se constituye por la posibilidad de investigar y recibir informaciones de diversa índole.

La Relatoría Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de la ONU (Relatoría especial de la ONU) fue creada por la resolución 1993/45. La entonces

---

374 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Carta de las Naciones Unidas, [En línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>

[Consulta: 31 de octubre del 2016]

375 ONU, Declaración Universal de Derechos humanos, [En línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

376 *Ibidem*,



Comisión de Derechos Humanos aprobó dicha resolución el 5 de marzo de 1993. Se decidió designar a un Relator especial en virtud a:

El gran número de casos de detención, detención prolongada y ejecuciones extrajudiciales, tortura, intimidación, persecución y hostigamiento, en particular por la aplicación indebida de las disposiciones sobre el delito de difamación y calumnia, así como sobre vigilancia, registros y confiscaciones y por la censura, casos de amenazas y actos de violencia y discriminación contra las personas que ejercen el derecho a la libertad de opinión y de expresión, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir información, y los derechos, estrechamente relacionados, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, de reunión pacífica y de asociación, además del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, así como contra las personas que desean promover los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y procuran enseñar esos derechos a los demás, o que defienden esos derechos y libertades, en particular los juristas y otros profesionales que representan a personas que ejercen esos derechos y hace un llamamiento a los Estados para que pongan fin a esas violaciones y sometan a los responsables a la justicia.<sup>377</sup>

La Comisión de Derechos Humanos pidió al Relator Especial:

- a) que reuniera toda la información pertinente dondequiera que ocurriesen casos de discriminación, amenazas y actos de violencia y hostigamiento, incluso persecución e intimidación, contra personas que trataran de ejercer o de promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, tal como se enunciaba en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en su caso, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, teniendo en cuenta la labor que realizaban otros mecanismos de la Comisión y de Subcomisión que se relacionasen con este derecho, con miras a evitar la duplicación de trabajos que, como asunto de alta prioridad;
- b) que, como asunto de alta prioridad, reuniese toda la información pertinente dondequiera que ocurriesen casos de discriminación, amenazas y actos de violencia y hostigamiento, incluso persecución e intimidación, contra profesionales en la esfera de la información que trataban de ejercer o de promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión;
- c) que recabase y recibiese información fidedigna y confiable de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y cualesquiera otras partes que tuviesen conocimiento de estos casos.<sup>378</sup>

---

377 ONU, Comisión de Derechos Humanos resolución 1993/45, [En línea] Dirección URL: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8eiexDEws7kJ:ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-1993-45.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=gt](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8eiexDEws7kJ:ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1993-45.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=gt)

[Consulta: 31 de octubre del 2016] NO FUNCIONÓ EL VÍNCULO.

378 *Ibidem*,

Así pues la Relatoría Especial de la ONU ha quedado como el organismo encargado de informar y dar seguimiento al estado que guarda la libertad de expresión en el mundo.

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, adoptó y dejó abierta para su firma y ratificación El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). No obstante pasaron poco menos de diez años para que al menos 35 Estados firmaran el PIDCP, y de esta forma el 23 de marzo de 1976 pudiera entrar en vigor para los Estados firmantes.

En el caso de México, se vinculó mediante adhesión el 23 de marzo de 1976, y su aprobación se hizo por el Senado el 18 de diciembre de 1980, según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1981 entrando en vigor el 23 de junio de 1981, según la publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.<sup>379</sup>

A continuación se transcribe el artículo correspondiente del PIDCP que protege el derecho a la libertad de expresión:

#### Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Del artículo anterior se desprende el derecho a no ser molestado por ningún tipo de opiniones, así como el derecho a la libertad de expresión que contiene tanto el derecho a manifestarlo como el de acceder a

---

<sup>379</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Omar García Huante. *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos, firmados y ratificados por México 1921-2003*, tomo I. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2003, p. 251

la información sin importar la forma de emisión de la expresión. En este respecto no difiere mucho del artículo 19 de la DUDH.

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)**

El 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, los delegados de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) redactaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La cual entró en vigor el 18 de Julio de 1978 conforme lo establece el artículo 74.2 de la CADH, cuando el onceavo Estado Miembro de la OEA ratificó el documento. México se vincula al CADH mediante la adhesión el 24 de marzo de 1981. El Senado de la República lo aprobó el 18 de diciembre de 1980, de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1981.<sup>380</sup> El cual fue promulgado el día 7 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo del CADH que refiere a la libertad de expresión es el siguiente:

#### Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Al igual que los artículos 19 del DUDH y del PIDCP, el artículo 13 de CADH establece el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, así como el derecho a buscar y recibir información. Asimismo establece las mismas limitaciones del art. 19 del PIDCP, sin embargo cabe mencionar que el CADH señala que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión “no puede estar sujeto a previa censura

<sup>380</sup> Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1981 [En línea] Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4603452&fecha=09/01/1981](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4603452&fecha=09/01/1981) [Consulta: 31 de octubre del 2016]

sino a responsabilidades ulteriores”, solamente los espectáculos públicos pueden ser sujetos a una censura previa. La prohibición de la propaganda a favor de la guerra, así como la apología del odio, sea nacional, racial o religioso y que constituya incitación a la violencia o acciones ilegales en contra de otros está establecida en el artículo.

En el 97º Período de sesiones de la CIDH, en octubre de 1997 se creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Se estableció la Relatoría Especial como una oficina permanente e independiente que actúa dentro del marco y con el apoyo de la CIDH, con la finalidad de promover y defender el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en el continente, tomando en cuenta lo fundamental que resulta este derecho en la consolidación y desarrollo de la democracia, así como en la protección, ejercicio, garantía y promoción de otros derechos humanos. En su 98º Período de Sesiones, celebrado en marzo de 1998, la CIDH definió de manera general las características y funciones de la Relatoría Especial y decidió crear un fondo voluntario para procurar los recursos económicos necesarios para su funcionamiento.<sup>381</sup>

---

381 OEA, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Origen*, [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=52&IID=2> [Consulta: 31 de octubre del 2016]

## La libertad de Expresión e Imprenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).<sup>382</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en el artículo 6° y 7°, el derecho a la libertad de expresión y de imprenta respectivamente. El artículo sexto ha sido reformado en cinco ocasiones, (6 de diciembre de 1977; 20 de Julio de 2007; 13 de noviembre de 2007; 11 de Julio de 2013; 7 de febrero de 2014)<sup>383</sup>, desde su entrada en vigor el 5 de febrero de 1917. Por otra parte el artículo séptimo solamente ha sido reformado en una ocasión (11 de Junio de 2013)<sup>384</sup>.

**Artículo 6°** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

*Párrafo reformado DOF 13-11-2007, 11-06-2013*

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

*(Párrafo adicionado DOF 11-06-2013)*

**Artículo 7°** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

*Artículo reformado DOF 11-06-2013*

El artículo 6° reconoce el derecho a la libertad de expresión y establece como limitantes: ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público. Cabe señalar que en el marco jurídico nacional no existe una definición clara de moral y/o alteración

382 Las referencias hechas a la CPEUDM son a la versión vigente del documento.

383 Camara de diputados, *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*, [En línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_07jul14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf)

[Consulta: 31 de octubre del 2016]

384 *Ibidem*

del orden público. Este vacío deja a libre interpretación lo que se entiende por estos conceptos, lo cual contraviene el primer principio del Test tripartita.

En el mismo párrafo se garantiza el derecho de réplica. El segundo párrafo establece el derecho al acceso a la información y la salvaguarda de los datos personales.

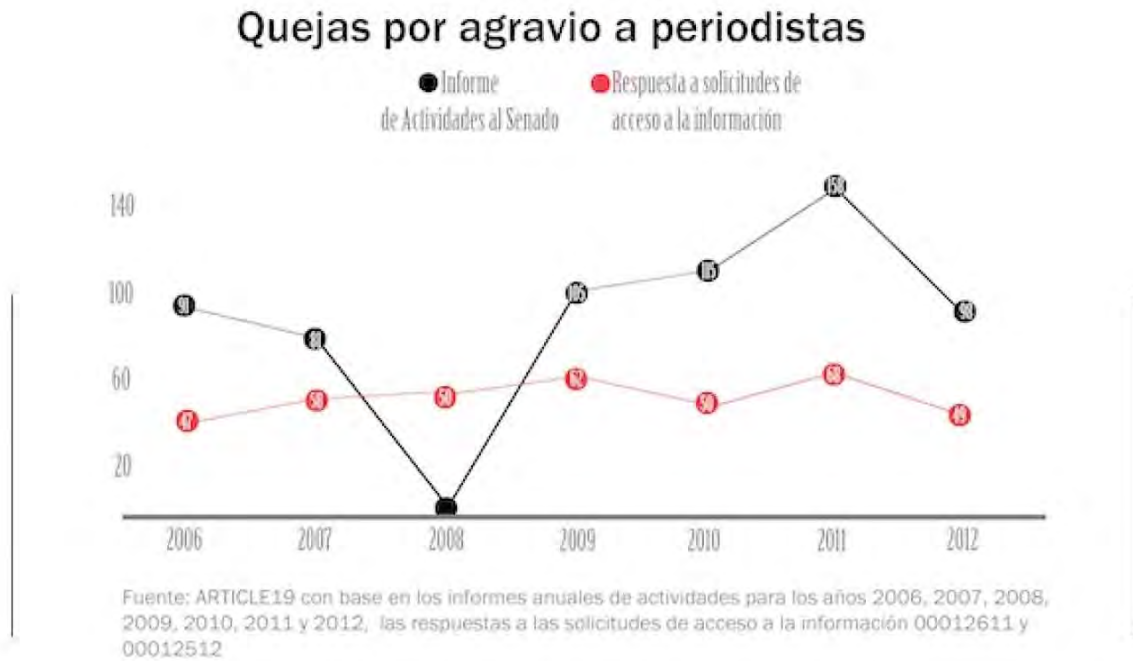
El artículo 7° establece el derecho a la libertad de imprenta o de prensa y la prohibición de la censura previa, misma que podrá limitarse conforme a los fines previstos. Asimismo proscribire la posibilidad del secuestro de la imprenta como instrumento del delito.

## Anexo: Gráficas y tablas

Gráfica 1: Recomendaciones no generales emitidas por la CNDH de 2010-2014 por agravios cometidos en contra de periodistas por el ejercicio de su labor. Fuente: ARTICLE19

Número	Caso	Destinatario	Fecha de inicio	Fecha de Recomendación	Recomendaciones	Estado de cumplimiento
56/10	Sobre el caso del señor "V", agravio a periodistas	Secretario de la Defensa Nacional	11/05/2009	6/10/2010	De no repetición <sup>17</sup> y de compensación <sup>18</sup>	Aceptada, con pruebas de cumplimiento total
82/10	Sobre el caso de la detención de VI	H. Ayuntamiento de Alvarado, Veracruz	15/06/2009	6/03/2010	De no repetición	No aceptada
3/11	Sobre el caso de VI y V2	Gobernador constitucional del estado de Aguascalientes	3/06/2009	1/02/2011	De no repetición	Aceptada, con pruebas de cumplimiento total
36/11	Sobre los hechos ocurridos en agravio de VI (periodista), V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, en el municipio de Soltepec, Puebla	Secretario de Seguridad Pública y comisionado del Instituto Nacional de Migración	17/07/2010	23/06/2011	De no repetición y de compensación	Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial
60/11	Sobre el caso de agravio a los periodistas V1, V2, V3 y V4.	Secretario de la Defensa Nacional	14/07/2010	31/10/2011	De no repetición y de compensación	Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial.
35/12	Sobre el caso de R1, R3, R4, R6, R7, R9, R10 y R11	Secretario de Gobernación	27/04/2009	1/08/2012	De no repetición	Aceptada, con pruebas de cumplimiento
46/14	Sobre el caso de inadecuada procuración de justicia en agravio de VI, V2, V3 y V4	Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa	5/11/2013	30/09/2014	De no repetición y de compensación	Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial

Gráficas 2 “Quejas por agravios a periodistas”





Gráficas 3 “Inconsistencias de la Información de la CNDH



Gráfica 4 “Consignaciones FEADLE 2010-2014”

**CONSIGNACIONES  
A PARTIR DEL 5 DE JULIO DE 2010 AL 31 DE ENERO DE 2014**

Averiguaciones Previas	
Año	Cantidad
2010*	7
2011	16
2012	14
2013	18
2014**	2

\* A partir del 5 de julio de 2010  
 \*\* Al 31 de enero de 2014

Gráfica 5 “Presupuesto asignado y presupuesto ejercido FEADLE”



Gráfica 6 “Presupuesto Total Asignado FEADLE”

## PRESUPUESTO TOTAL ASIGNADO A LA FISCALÍA

Capítulo del gasto							Importe en pesos
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
1000	Servicios Personales				23,425,583.00	24,354,572.00	14,736,790.00
2000	Materiales y Suministros	695,419.00	636,740.00	762,164.00	1,039,205.00	1,039,205.00	1,132,588.00
3000	Servicios Generales			2,237,836.00	13,620,000.00	13,620,000.00	13,022,205.00
<b>Total</b>		<b>695,419.00</b>	<b>636,740.00</b>	<b>3,000,000.00</b>	<b>38,084,788.00</b>	<b>39,013,777.00</b>	<b>28,891,583.00</b>

Tabla 7 “Asunto Atraídos por la FEADLE”

**EN VIGOR DE LA REFORMA A LA LEY SECUNDARIA, REGLAMENTARIA  
DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL  
4 DE MAYO DE 2013 AL 31 DE ENERO DE 2015**

Estado	Delitos							
	Abuso de Autoridad	Armedos	Daño en Propiedad Ajena	Homicidio	Lesiones	Robo	Tentativa de Robo	Tentativa de Homicidio
<b>2013</b>								
Chihuahua				1				
Coahuila	1					1		
Estado de México	2							
Sinaloa				1				
Tabasco			1					
Tlaxcala					1			
Veracruz		1						
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>2014</b>								
Campeche					1			
Coahuila	1							
Chiapas			1					
Distrito Federal	1	3			1	2	1	
Estado de México								1
Oaxaca		1						
Querétaro	1							
Quintana Roo	1							
Veracruz	1	1		4				
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>2015*</b>								
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Gran Total</b>	<b>30</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

\* Al 31 de enero de 2015

Gráfica 9 “Averiguaciones Previas FEADLE”

**AVERIGUACIONES PREVIAS. DESGLOSE POR DELITO  
A PARTIR DEL 5 DE JULIO DE 2010 AL 31 DE ENERO DE 2014**

Delito	2010*	2011	2012	2013	2014**
Abuso de Autoridad	11	31	18	26	2
Acceso ilícito a Sistemas y Equipos de Informática		1	2	3	
Allanamiento de Morada				2	1
Amenazas	11	43	43	80	9
Ataque a las Vías Generales de Comunicación			2	1	
Contra el Honor	1				
Daño en Propiedad Ajena	2	3	5	10	
Ejercicio indebido del Servicio Público				1	
Enriquecimiento ilícito		1			
Falsedad en Declaraciones	2		1		
Falsificación de Documentos			1		
Homicidio	4	13	12	15	
Intervención de Comunicación Privada			1		
Intimidación		2			
Lesiones	2	12	9	11	1
Privación ilegal de la Libertad	1	9	14	17	
Robo	4	3	6	18	2
Secuestro		1			
Tentativa de Daño en Propiedad Ajena				1	
Tentativa de Homicidio	1	6			
Tentativa de Privación ilegal de la Libertad		1	1	1	
Tentativa de Robo					1
Violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	1		6	1	
Violación a la Ley Federal de Derechos de Autor	1		1	1	
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>132</b>	<b>124</b>	<b>189</b>	<b>10</b>

Gráfica 10 "FEADLE"

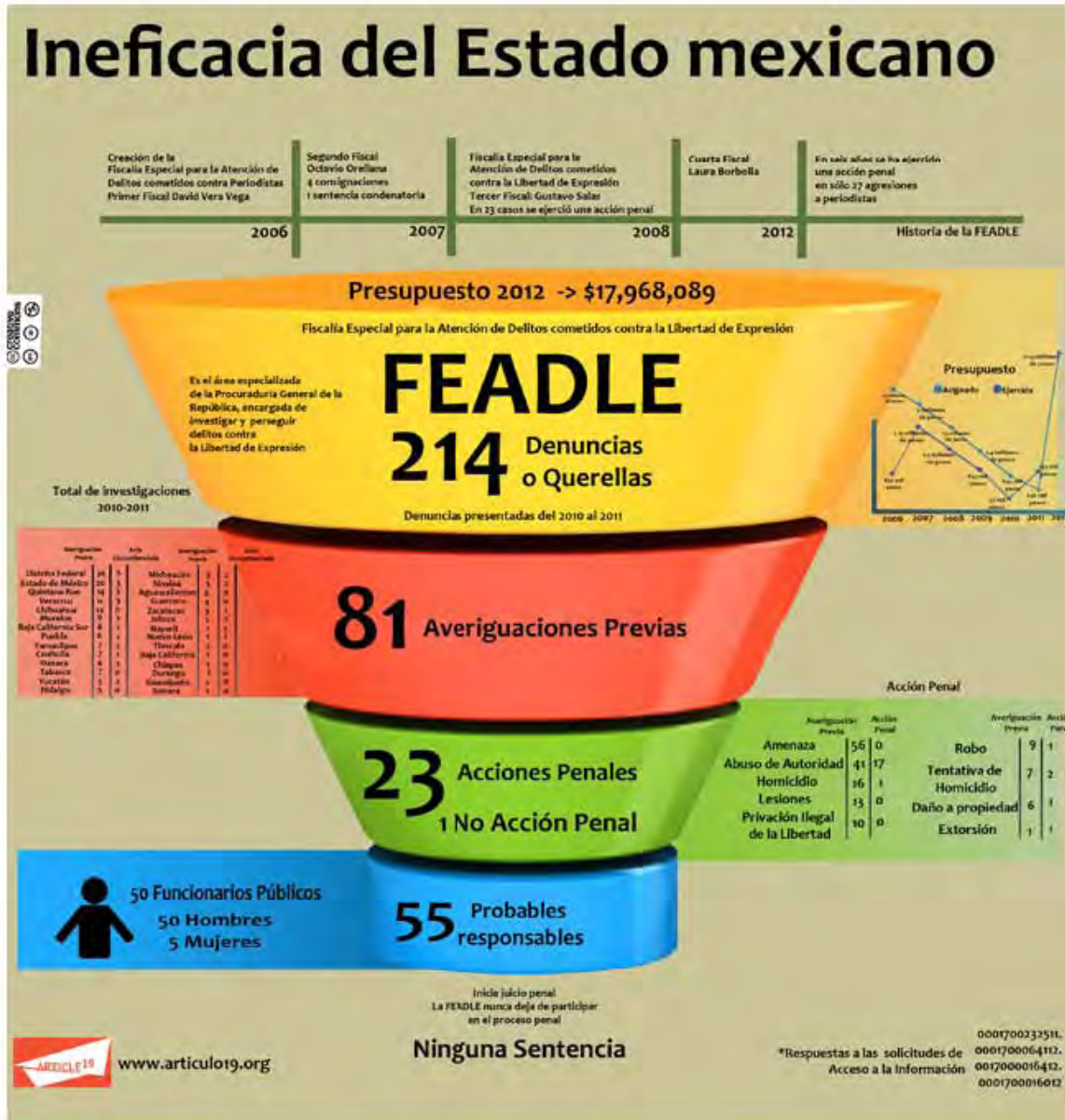


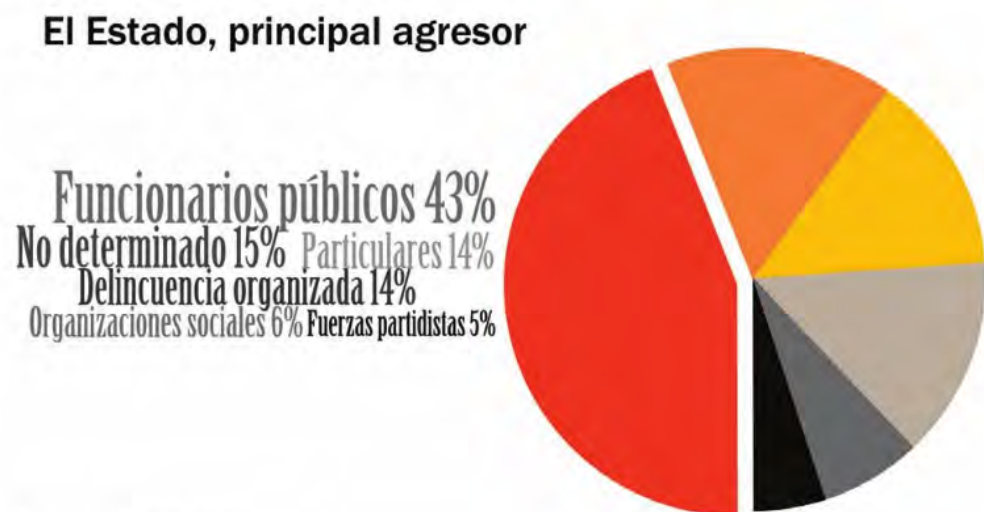
Tabla 11 “Lista de recomendaciones internacionales”

Año	Documento	Organismo internacional	Cantidad de puntos recomendatorios
2007	A/HRC/11/27	Consejo de Derechos Humanos (Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal)	8
2010	CCPR/C/MEX/CO/5	Comité de Derechos Humanos (Observaciones finales. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto)	4
2011	A/HRC/19/S8/Add.2	Consejo de Derechos Humanos (Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias)	1
2011	A/HRC/17/27/Add.3	Relatoría especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de la ONU	2
2011	DEA/Ser.L/V/II.Doc.5	Relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH	1
2012	CAT/C/MEX/CO/5-6	Comité contra la Tortura (Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones, realizado del 29 de octubre al 23 de noviembre de 2012)	3
2012	CEDAW/C/MEX/CO/7-8	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Observaciones finales. Examen de los informes periódicos séptimo y octavo)	5
2013	A/HRC/25/7	Consejo de Derechos Humanos (Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal)	21
2014	A/HRC/26/36/Add.1	Consejo de Derechos Humanos (Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias)	3

Gráfica 12 “Responsabilidad según ámbito de gobierno”



Gráfica 13 “El Estado Principal Agresor”





## Bibliografía

### Capítulo 1

- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE, 1989 Tercera edición  
*El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 2014, Tercera edición,  
*Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989
- Castells, Manuel. *Comunicación y Poder*, España, Alianza, 2009  
*Comunicación y Poder*, México, Siglo XXI, 2012  
*Redes de indignación y Esperanza*. España, Alianza Ed, 2012,
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías: La Ley del más débil*, España, Trotta, 1999, Cuarta edición,
- Gibney, Matthew (ed). *La Globalización de los Derechos Humanos*. España. Crítica. 2003.
- Habermas Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa, I Racionalidad de la Acción y racionalización social*, España, Tauros, 1999.
- Mattelart, Armand et al. *Historia de las teorías de la comunicación*. España, Paidós. 2005
- Noah Yuval. *De animales a Dioses*. Argentina, Debate, 2014,
- Rawls, John. *Liberalismo Político*. México, FCE, 1995,
- Santos, Boaventura De Sousa, *.Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*. Bogotá. Centro de Estudios de Derecho, Justicia, y Sociedad, Dejusticia. 2014. pág 10 [Versión línea] Dirección URL:  
<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Derechos%20Humanos%20Democracia%20y%20Desarrollo.pdf> [Consulta: 31 de octubre del 2016]
- Touraine, Alain *¿Qué es democracia?*, México, FCE, 1994, Segunda edición,

### -Fuentes Digitales:

- Castells, Manuel.  
*Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I)*. Los medios y la política. [En línea] TELOS Revista Enero-Marzo 2008. Dirección URL:  
<https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articuloautorinvitado.asp?idarticulo=1&rev=74.htm>  
[Consulta: 31 de octubre del 2016]

*Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (II)*. Los nuevos espacios de la comunicación. [En línea] TELOS Revista Enero-Marzo 2008. Dirección URL:

<https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articuloautorinvitado.asp?idarticulo=1&rev=75.htm>

-Fenton, Natalie. *Journalism and Democracy: Towards a Contemporary Research Strategy in Mexico*. Goldsmiths, University of London, [En línea] Dirección

URL: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/Journalism%20and%20Democracy\\_Towards%20a%20contemporary%20research%20strategy%20in%20Mexico.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Journalism%20and%20Democracy_Towards%20a%20contemporary%20research%20strategy%20in%20Mexico.pdf), [Consulta: 31 de octubre del 2016]

-Habermas, Jung. An Encyclopedia Article (1964). *New German Critique*, No. 3 (Autumn, 1974), pp. 49-55

[En línea] Dirección URL: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1347207.files/habermas%20public%20sphere.pdf>

[Consulta: 31 de octubre del 2016]

-Maxwell, Richard, *El papel de la Comunicación en nuestra sociedad*. Queens College, City University of New York, [En línea] Dirección URL:

<http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/521/02%20EL%20PAPEL%20DE%20LA%20COMUNICACI%C3%93N%20EN%20NUESTRA%20SOCIEDAD.pdf> [Consulta: 31 de octubre del 2016]

## Capítulo 2

-Albig William. *Modern Public Opinion*, Estados Unidos, McGraw-hill, 1956

- Article 19, *Intermediarios de Internet: Disyuntiva por la atribución de responsabilidad civil y penal*. Article19 2013 [En línea] Dirección URL: [https://www.article19.org/data/files/WEB\\_Spanish.pdf](https://www.article19.org/data/files/WEB_Spanish.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Omar García Huante. *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos, firmados y ratificados por México 1921-2003*, tomo I. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2003, p. 251

-CIDH Relataría Especial para la Libertad de Expresión,

*MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN*. CIDH, 2009 [Versión en línea] Dirección URL:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

*JURISPRUDENCIA NACIONAL SOBRE LIBERTAD DE EXPRESION Y ACCESO A LA INFORMACION*, CIDH, 2013 [En línea] Dirección URL:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20JURISPRUDENCIA>

%20DOMESTICA%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20Y%20AI.pdf [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*PRINCIPIOS SOBRE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y LIBERTAD DE EXPRESION.* CIDH. 2012. [En línea] Dirección URL: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%20O5%2007.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO.* CIDH 2009 [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

*LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET.* CIDH. 2013 [En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014\\_04\\_08\\_Internet\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*ESTÁNDARES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN LIBRE E INCLUYENTE.* CIDH. 2009 [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS Y TRABAJADORES DE MEDIOS: Estándares Interamericanos y Prácticas Nacionales sobre Prevención, protección y Procuración de la Justicia,* CIDH, 2013. [En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014\\_04\\_22\\_Violencia\\_ESP\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

## **-Fuentes Digitales**

-Article19, *¿Qué es libertad de expresión? Límites,* [En línea] Dirección URL: <http://www.article19.org/pages/es/limitations.html> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*Intermediarios de Internet: Disyuntiva por la atribución de responsabilidad civil y penal.* Article19 2013 pág. 7 [En línea] Dirección URL: [https://www.article19.org/data/files/WEB\\_Spanish.pdf](https://www.article19.org/data/files/WEB_Spanish.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Artículo19, Fundar. *Publicidad Oficial: Índice de Acceso al Gasto en publicidad oficial en las Entidades Federativas 2013.* Artículo 19. 2013. pág 6-7 [En línea] Dirección URL: <http://articulo19.org/libertad-de-expresion-en-venta-informe-sobre-el-gasto-en-publicidad-oficial/> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Camara de diputados, *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*, [En línea] Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_07jul14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf)

-CIDH. *INFORME ANUAL 1994*. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. [Versión en línea] Dirección URL: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/94span/indice.htm> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*INFORME ANUAL 2011*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Pág 147. párrafos 366 [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2013*. CIDH. 2013 [En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014\\_04\\_22\\_IA\\_2013\\_ESP\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre 1985, Serie A, No. 5, párrafo 30 [Versión en línea] Dirección URL: [www.oas.org/es/cidh/expresion/showDocument.asp?DocumentID=26](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showDocument.asp?DocumentID=26)

*EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS*, CIDH, 2011 pág 101, Párrafo 286 [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/acceso\\_informacion/OAS\\_Interactive.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/acceso_informacion/OAS_Interactive.pdf)

*Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. CIDH 2011. Pág 89 párrafo 220 [En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex\\_esp-1.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*Recomendacion 57/2009 SOBRE EL CASO DE LOS SEÑORES AGUSTÍN MIGUEL BADILLO CRUZ, ANA LILIA PÉREZ MENDOZA E INTEGRANTES DE LA REVISTA “CONTRALÍNEA”*. 14 de septiembre de 2009. [En línea] Dirección URL: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2009/Rec\\_2009\\_057.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2009/Rec_2009_057.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 129. [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_193\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_esp.pdf)

*Caso “La Ultima Tentación de Cristo” Olmedo Bustos y otros vs. Chile* Sentencia de 5 de Febrero de 2001, VIII Artículo 13: Libertad de Expresión, [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_73\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*Caso Perozo y otros Vs. Venezuela.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 126 [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_195\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 86. [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_207\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras.* Sentencia de 29 de Julio de 1988. Serie C No.4. Párr. 166 [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_07\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica.* Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.4) c). [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia.* Excepción Preliminar. Sentencia de 12 de junio de 2002. Serie C No. 93, párr. 193 [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_93\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_93_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*Caso Palamara Iribarne Vs. Chile.* Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 77. [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_135\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

*Caso de Myrna Mack Chang vs Guatemala.* Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Párr. 180. [En línea] Dirección URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_101\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Comité Jurídico Interamericano Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), *PRINCIPIOS SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN*, [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/cji/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf)

-Dorcé, Andre. Ortega, Patricia et al. *Telecommunications and Broadcasting Reform in Mexico in 2013: Key Elements of the Process*, en *Critical Studies in Media Communication* Vol. 31 No5, Diciembre 2014. [En línea] Dirección URL: <https://rtrejo.files.wordpress.com/2015/04/dorccc81-et-al-critical-studies-dec-14.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Gagliardone, Iginio; Gal, Danit; Alves, Thiago; Martinez, Gabriela, *Countering Online Hate Speech*, Unesco, Pág 10 [En línea] Dirección URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002332/233231e.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR.) 2003. Summary judgement. In *The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze*. Pág 70-72 [En línea] Dirección URL:

<http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/pdf/NAHIMANA%20ET%20AL%20-%20APPEALS%20JUDGEMENT.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, [En línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml> [Consulta: 31 de octubre del 2016]

ONU, Declaración Universal de Derechos humanos [En línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

-ONU Asamblea General. Resolución de la Asamblea General: *El Derecho a la Privacidad en la Era Digital 68/167*. 18 de Diciembre de 2013 [En línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/167> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

- ONU Asamblea General. Resolución de la Asamblea General: *El Derecho a la Privacidad en la Era Digital 68/167*. 18 de Diciembre de 2013 [En línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/167> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). April, 2010. *The Economic and Social Role of Internet Intermediaries*. Pág 9. [En línea] Dirección URL: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/44949023.pdf> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa y el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión, *DECLARACIÓN CONJUNTA*, 10 de diciembre 2002, [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=87&IID=2> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

- Reporteros Sin Fronteras, *Dos condenas a cadena perpetua en el proceso de los "medios de comunicación del odio*, 3 Diciembre 2003- Actualizado el 20 Enero 2016, [En línea] Dirección URL: <https://rsf.org/es/noticias/dos-condenas-cadena-perpetua-en-el-proceso-de-los-medios-de-comunicacion-del-odio> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tribunal Pleno.8 de Mayo del 2008 Tesis:P/J. 54/2008

Primera Sala.Amparo en Revisión 168/2011

[En línea] Dirección URL:

[www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/1030/11001680.002.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/1030/11001680.002.doc)

[Consulta: 2 de noviembre del 2016]

Primera Sala. Amparo Directo 28/2010

[En línea] Dirección URL:

[https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lists/ProyectosResolucion/Attachments/9/Amapro\\_Directo28\\_2010.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lists/ProyectosResolucion/Attachments/9/Amapro_Directo28_2010.pdf) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

Primera Sala. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. [En línea] Dirección URL:

[www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

Primera Sala. Amparo Directo 6/2009

[En línea] Dirección URL: [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc) [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-Thompson A, ed., *The Media and the Rwanda Genocide*, Londres, Pluto Press. 2007 [En línea] Dirección URL: <https://www.idrc.ca/sites/default/files/openbooks/338-0/index.html> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

-United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information. June 1, 2011. *Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet*. Puntos 6 (a) & (c). [En línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=849&IID=1> [Consulta: 2 de noviembre del 2016]

### Capítulo 3

ESCUADERO ÁLVAREZ, Hiram. Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública. Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, año 2013, Núm. 78, marzo-abril de 2006: México, p.53. [Versión en línea] Dirección URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

-Article19. *Conceptos Clave sobre libertad de expresión y periodismo*. [Versión en línea] Dirección URL: <https://es.scribd.com/document/269786411/Conceptos-clave-sobre-periodismo-y-libertad-de-expresio>

*DobleAsesinato*. Informe anual 2013. [Versión en línea] Dirección URL:

<https://es.scribd.com/document/130105381/Doble-asesinato-La-prensa-entre-la-violencia-y-la-impunidad> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

Estado de Censura. Informe anual 2014. pág. 118 [Versión en línea] Dirección URL:

<https://es.scribd.com/doc/259296791/Estado-de-censura-Informe-2014-sobre-violencia-contra-la-prensa> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

*Disentir en Silencio*. [En línea] Dirección URL:

<https://es.scribd.com/document/213242659/Disentir-en-Silencio-violencia-contra-la-prensa-y-criminalizacion-de-la-protesta-Mexico-2013> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

-CNDH. RECOMENDACIÓN GENERAL No. 20 SOBRE AGRAVIOS A PERIODISTAS EN MÉXICO Y LA IMPUNIDAD IMPERANTE. México, D. F., a 15 de agosto de 2013.

*RECOMENDACIÓN 35/2012. México D.F a 1 de Agosto 2012. [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec\\_2012\\_035.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_035.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]*

*Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Artículo 40. [Versión en línea] Dirección UR [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]*

-PGR. *ACUERDO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, POR EL QUE SE CREA LA FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESION, LA CUAL SE ADSCRIBE A LA OFICINA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, Y SE ESTABLECEN SUS FUNCIONES. Segundo Acuerdo. [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Paginas/default.aspx> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]*

-Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas A/HRC/25/7 del 11 de diciembre de 2013. Ver los puntos recomendatorios 104, 116, 118, 122, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 135 y 136. [Versión en línea] Dirección URL: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/InformeGpoMxEPU\\_ES.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeGpoMxEPU_ES.pdf) [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

## Capítulo 4

-Article19. *DobleAsesinato*. Informe anual 2013. [Versión en línea] Dirección URL: <https://es.scribd.com/document/130105381/Doble-asesinato-La-prensa-entre-la-violencia-y-la-impunidad> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

Estado de Censura. Informe anual 2014. pág. 118 [Versión en línea] Dirección URL: <https://es.scribd.com/doc/259296791/Estado-de-censura-Informe-2014-sobre-violencia-contra-la-prensa> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

*Disentir en Silencio*. [En línea] Dirección URL: <https://es.scribd.com/document/213242659/Disentir-en-Silencio-violencia-contra-la-prensa-y-criminalizacion-de-la-protesta-Mexico-2013> [Consulta: 2 de Febrero del 2017]

-CIDH. INFORME ESPECIAL SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO 2010 pág 7 párr 12 [Versión en línea] Dirección URL: [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%20C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex\\_esp-1.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%20C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf) [Consulta 2 de febrero 2017]



-Human Rights Wach. Mexico's Disappeared The Enduring Cost of a Crisis Ignored. 2013. [Versión en línea] Dirección URL: <https://www.hrw.org/report/2013/02/20/mexicos-disappeared/enduring-cost-crisis-ignored> [Consulta 2 de febrero 2017]

-PGR. FEADLE. Estadísticas. Enero 2014 [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/INFORMES/2015/ESTADISTICAS%202015%2001%20ENERO%202015%20totales.pdf> [Consulta 2 de febrero 2017]

## **Capítulo 5**

Booth, W . In Mexico's Nuevo Laredo, drug cartels dictate media coverage. 2 de Agosto 2010. The Washington Post. [Versión en línea] Dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/08/01/AR2010080103481.html> [Consulta 2 de febrero 2017]