



**Foro “Libertad de Expresión, Procesos Democráticos y Derechos Humanos”**  
**Mesa 1: “Estándares internacionales de libertad de expresión y Derecho a la Información”**

*“Hacia la libertad de prensa y el derecho de la información:  
México en el contexto internacional”*  
D. F. 16 de abril de 2009

*Ponencia de la Sra. Liliana Valiña, Representante Adjunta de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.*

Como institución co-convocante al presente foro, es un honor para la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y para mí en lo personal tomar parte en este evento.

**1. Las Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la libertad de expresión y de información**

La piedra angular de la que parte el marco jurídico internacional y nacional en torno al derecho a la libertad de expresión e información es el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

“Artículo 19.- 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.”

Para que las expectativas y los ideales contenidos en este artículo se conviertan en una realidad en cada uno de los países, los Estados han asumido un conjunto de obligaciones frente al derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información.

Los Estados no cumplen con sus obligaciones internacionales simplemente absteniéndose de realizar actos que vulneren los derechos humanos de las personas, sino que, además, es necesario *proteger* que en su territorio no se cometan violaciones a los mismos y *promover* las acciones necesarias para que todas las personas sujetas a su jurisdicción puedan gozar y

ejercer de esos derechos en igualdad de circunstancias<sup>1</sup>. Desde esta perspectiva vemos que las obligaciones del Estado son sumamente amplias. En el caso de la libertad de expresión, por ejemplo, el Estado no sólo es responsable por las acciones de sus agentes encaminadas a restringir la libertad mediante la censura o la agresión a periodistas, sino que también es responsable por otro tipo de violaciones, tales como: la falta de diligencia y eficacia en la prevención y, en su caso, investigación y sanción de los delitos y agresiones que sufren las y los periodistas por parte de agentes no estatales; por no garantizar el acceso de todas las personas sin discriminación a los medios de comunicación y a las fuentes de información; por no prevenir y evitar adecuadamente la concentración de la propiedad en los medios de comunicación o por el uso discriminatorio de la propaganda oficial a favor de ciertos medios de comunicación.

En síntesis, el Estado es el principal obligado de crear y generar las condiciones necesarias para que las personas, sin ningún tipo de discriminación, puedan ejercer la libertad de expresión y el derecho a la información.

El Estado mexicano ha ratificado todos los instrumentos internacionales que protegen el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información<sup>2</sup>. México ratificó tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>3</sup> como la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup>. Ambos instrumentos establecen el derecho que tiene toda persona a la “libertad de pensamiento y de expresión, así como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.

## **2. Retos de la libertad de expresión y el derecho a la información en México a la luz de los estándares internacionales en derechos humanos.**

Al término de su visita a México, la anterior Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, realizó la siguiente declaración que guarda relación con el tema que nos convoca. Refería la Sra. Louise Arbour:

*“...las crecientes limitaciones a la libertad de expresión y de reunión. La concentración de los poderes de los medios en pocas manos sugiere intensamente la necesidad de un mayor pluralismo y una mayor protección de la diversidad de opiniones, necesaria en una saludable sociedad democrática. Los asesinatos y abusos no resueltos de periodistas contribuyen a un clima de impunidad que afecta el derecho*

---

<sup>1</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 10 relativa a la libertad de expresión, (Artículo 19 del Pacto). Adoptada durante el 19° periodo de sesiones. 1983. párr. 4.

<sup>2</sup> Es importante señalar que además de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos otros instrumentos internacionales protegen los derechos a la libertad de expresión y de información en relación a ciertos grupos específicos de la sociedad. Así tenemos el artículo 13 de la Convención de los Derechos del Niño, el artículo 5 de la Convención para eliminar la discriminación Racial, el artículo 21 de la Convención de los derechos de las personas discapacitadas, el artículo 13 de la Convención Internacional de sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y el artículo 32 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

<sup>3</sup> Ratificado el 23 de marzo de 1981 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981.

<sup>4</sup> Ratificada el 24 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* publicado el 7 de mayo de 1981.

*de libre expresión. De la misma manera, hacen falta espacios genuinos para la expresión de protesta social y de los disensos de parte de la sociedad civil.”*

Coincidiendo en lo fundamental con el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México en el 2003, la Alta Comisionada centró su atención en dos de las principales problemáticas que afectan al ejercicio a la libertad de expresión e información en México: i) el incremento de las agresiones en contra de las y los periodistas y ii) la necesidad de garantizar una mayor pluralidad de ideas en los medios de comunicación y un acceso equitativo y sin discriminación de todas las personas a los medios de comunicación y a las fuentes de información.

A continuación quisiera centrar mi presentación en desarrollar algunos rasgos generales de estas dos problemáticas, para luego hacer una breve referencia a otros retos que México tiene en materia de libertad de expresión y derecho a la información.

## **2.1. Agresiones en contra de los periodistas**

Los años recientes han sido particularmente violentos para el periodismo en México. Las y los periodistas se han vuelto especialmente vulnerables a recibir ataques provenientes de diversas latitudes.

Independientemente de quién o quiénes cometan las agresiones en contra de las y los periodistas, el Estado asume la obligación de investigar los hechos, de procesar a los presuntos responsables, de juzgarlos y, en su caso, de aplicar las sanciones correspondientes, además de sus deberes en términos de prevención. Al fallar en cualquiera de estos rubros, el Estado estaría incumpliendo con sus responsabilidades internacionales en materia de Derechos Humanos.

Los organismos internacionales de derechos humanos han sido muy claros al señalar que la ausencia de una “investigación seria, imparcial y efectiva y la sanción de los autores materiales e intelectuales de estos crímenes constituye no sólo una violación a las garantías del proceso legal sino también una violación al derecho a informar y expresarse pública y libremente, generando por lo tanto responsabilidad internacional del Estado”<sup>5</sup>.

Dentro del marco del Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU al que fue sometido México en febrero del año en curso, el tema de las agresiones en contra de las y los periodistas en México fue subrayado y objeto de varias recomendaciones (ocho de ellas se vinculan directamente al tema). Las recomendaciones van desde el adoptar las medidas necesarias para erradicar la impunidad, hasta el fortalecimiento de las medidas precautorias para evitar los ataques y proteger la vida e integridad física de las y los periodistas.

---

<sup>5</sup> Ibidem. § 25.

Cada agresión en contra de un periodista por motivo de su profesión en el que no se identifica, procesa y sanciona a los responsables, es una señal de impunidad que tiene como consecuencia el que se replique y se perpetúen los ataques en contra de periodistas.

Un sistema democrático sano y funcional es incompatible con una situación en la que las y los periodistas se encuentran en una situación de vulnerabilidad en el ejercicio de su actividad. El incumplimiento del deber de protección de parte del Estado puede llegar a generar que periodistas y medios de comunicación se autocensuren o prefieran no abordar ciertas problemáticas que resultan tener un especial riesgo para ellos. Esto no sólo es una clara violación a la libertad de expresión, sino, además, una restricción importante al derecho a la información del resto de las personas.

El Comité de Derechos Humanos, que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la libertad de expresión en México, en ocasión de la presentación del último informe del Gobierno. En sus conclusiones del informe de 1999, destacó los siguientes motivos de preocupación y recomendaciones: “El Comité deplora los graves atentados a la libertad de expresión que constituyen los frecuentes asesinatos de periodistas, así como los actos de intimidación que dificultan o impiden que los representantes de la prensa puedan ejercer libremente su profesión en México[...]”. En ese marco, recomendó: “Debe garantizarse a los periodistas la libertad de expresión establecida en el artículo 19 y otras normas concordantes del Pacto con el fin de que ellos puedan desarrollar sus actividades sin ningún impedimento...”.

Como una respuesta a la atmósfera de agresiones, el gobierno federal creó en el año 2006 a la Fiscalía para la Atención de Delitos cometidos en contra de Periodistas. La creación de la Fiscalía Especial es un signo en la dirección correcta, un mensaje de que los crímenes perpetrados en contra de las y los comunicadores merecen una respuesta puntual por parte del Estado. Empero, las expectativas no han sido del todo satisfechas. La vasta mayoría de los crímenes permanecen en la impunidad, lo que a su vez mantiene el incentivo para cometer nuevos delitos.

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México propone dos medidas para contrarrestar la situación: 1) “Regular los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a periodistas y comunicadores en general” y 2) “Establecer un protocolo para la adecuada de hechos de hostigamiento, amenaza y otros delitos cometidos contra periodistas y comunicadores”.

Importante es, además, que los delitos cometidos en contra de la libertad de expresión sean competencia de las autoridades federales. La relevancia del tema lo amerita bajo la premisa de que las autoridades federales cuentan con mayores recursos y capacidades para hacer frente a un fenómeno de relevancia nacional. En este sentido, la recomendación 57 del Examen Periódico Universal sostiene: “Crear un adecuado marco legislativo que dote a la Fiscalía Especial para Delitos en contra de Periodistas de la jurisdicción suficiente para investigar y acusar a los perpetradores con una mayor independencia”.<sup>6</sup> Por su parte, la

---

<sup>6</sup> “57. Create the proper legal framework that gives the Special Prosecutor for Crimes Against Journalists sufficient jurisdiction to investigate and indict perpetrators with greater independence (Netherlands)”.

recomendación 58 solicita: “organizar los esfuerzos para asegurar que las investigaciones por ataques a las voces por la libertad de expresión se conviertan en un tema federal”.<sup>7</sup>

De no alcanzarse la federalización, sería conveniente, al menos, establecer criterios claros respecto de la **facultad de atracción** en manos de la Procuraduría General de la República tratándose de crímenes cometidos en contra de la libertad de expresión. La discrecionalidad en el ejercicio de la medida no coadyuva a la generación de un clima de certeza que permita identificar los supuestos en que los crímenes serán investigados y perseguidos por el Ministerio Público Federal. Mientras no se alcance el objetivo primario en el sentido de “federalizar” los crímenes en contra de la libertad de expresión (materia que es propia de una definición constitucional), va a ser difícil delimitar los supuestos en los que la PGR atraerá los casos.

Por ello destaca el que la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, haya aprobado un dictamen con proyecto de decreto para reformar la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución con el objetivo de que las autoridades federales puedan conocer de delitos que “por sus características de ejecución, su relevancia social o su impacto en el ejercicio de la libertad de expresión, trasciendan el ámbito de las entidades federativas.”

Es igualmente de reconocer la reforma aprobada por la Cámara de Diputados para adicionar un título al Código Penal Federal denominado “De los Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, cuyo objetivo es crear un tipo penal específico que proteja la actividad periodística (entendida esta en sentido amplio) e incorporar una pena agravada cuando el delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Ambas reformas, de ser finalmente aprobadas y entrar en vigor, ayudarían en el objetivo deseado. Sin embargo, es necesario insistir en que el problema fundamental no es de competencias o delitos específicos sino de impunidad. La federalización de los delitos en contra de la libertad de expresión, la facultad de atracción a favor del Ministerio Público Federal o la creación de tipos penales específicos pierden su carácter disuasivo en un clima de elusión de responsabilidades. La solución pasa lista en el mejoramiento de los apartados de seguridad, el profesionalismo de los sistemas de investigación, la creación de un sistema operativo de justicia penal, el fortalecimiento del estado de derecho y el imperio de la ley, el combate a la corrupción, el tratamiento de los eslabones por los que la delincuencia elude la actividad punitiva del Estado y en brindar una verdadera y adecuada protección de las víctimas.

De allí que sea necesario promover el cumplimiento de todas las recomendaciones derivadas del EPU en la materia, tales como, “la adopción de las medidas necesarias para erradicar la impunidad por violaciones a los derechos humanos, particularmente en contra

---

<sup>7</sup> “58. (...) and step up efforts to ensure that investigation of attacks on voices for freedom of expression become a federal issue (Denmark)”.

de (...) periodistas”,<sup>8</sup> invitar a las ONG’s que trabajan el tema de la libertad de prensa “a un diálogo constructivo sobre cómo México podría parar la violencia en contra de las y los periodistas”,<sup>9</sup> “poner en marcha medidas más efectivas para abordar la violencia en contra de periodistas y el personal que trabaja en los medios, proveerlos de mayores garantías, garantizar su protección y seguridad, cuando están desarrollando sus deberes profesionales (Bangladesh), en particular de aquellos periodistas que investigan y reportan casos de tráfico de drogas y corrupción.”<sup>10</sup>

## **2.2. Pluralidad y acceso equitativo y sin discriminación a los medios de comunicación**

Las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos implican también la responsabilidad de crear y generar las condiciones para que todas las personas puedan ejercer de manera adecuada su derecho a la libertad de expresión. Esto supone, por lo tanto, la obligación de crear un marco jurídico capaz de garantizar la pluralidad y diversidad de ideas y visiones en los medios de comunicación.

En los últimos años hemos presenciado en México un debate público sumamente interesante en torno a los principios y criterios que deben inspirar la normatividad que regula a los medios de comunicación y, por ende, la libertad de expresión y el derecho a la información.

Toda legislación en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión debe tener como uno de sus objetivos centrales el respeto al derecho a la libertad de expresión. La Suprema Corte de Justicia de la Nación así lo entendió y declaró inconstitucionales varios preceptos de la Ley Federal de Radio y Televisión porque, entre otras razones, contravenían las disposiciones constitucionales que consagran una libertad que ha sido considerada como “un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”. Muchos de los argumentos que elaboraron los ministros y ministras giraron en torno a los diversos aspectos de este derecho, así como del derecho de igualdad y no discriminación.

La sentencia de la Suprema Corte acudió en varias ocasiones a los instrumentos internacionales de derechos humanos para fortalecer las posiciones y argumentos que se presentaron, así como para enriquecer los fundamentos jurídicos en los que los ministros y ministras basaron sus consideraciones. Es el turno y responsabilidad del Poder Legislativo, quien tiene la obligación no sólo de remediar aquellos conceptos que la Suprema Corte ha declarado inválidos de la reforma de la Ley de Radio y Televisión, sino, además, de incorporar los compromisos que el Estado Mexicano ha asumido internacionalmente en torno al derecho a la libertad de expresión.

---

<sup>8</sup> “48. Adopt necessary measures to eradicate impunity for human rights violations, particularly against women and indigenous population (Bolivia) and journalists. (Sweden)”

<sup>9</sup> “53. Invite NGOs working on press freedom to a constructive dialogue on how Mexico can stop the violence against journalists and ensure press freedom (Norway)”

<sup>10</sup> “56. Put into place more effective measures to tackle violence against journalists and media personnel (United Kingdom); provide greater guarantees to them (Peru); guarantee their safety and security (Bangladesh, Denmark, Peru), when they are discharging their professional duties (Bangladesh), in particular those that investigate and report cases of drug trafficking and corruption (Peru)”.

El Examen Periódico Universal no omitió abordar este tema. La recomendación número 55 sostiene: “Adoptar las reformas legales para asegurar la apertura y transparencia de los medios en el país; revisar la legislación que rige a la radio, televisión y las comunicaciones y darle seguimiento a la sentencia de la Suprema Corte para un nuevo marco legal que permita la diversidad en los medios.”<sup>11</sup>

Cabe agregar que dentro del concepto de pluralidad de la pluralidad, es necesario hacer conciencia de la existencia de grupos de población que se ven igualmente afectados en su libertad de expresión, sea porque los medios y las personas que trabajan en la comunicación no recogen ni representan adecuadamente sus opiniones, intereses y propuestas, sea porque sus realidades son incorporadas de manera discriminatoria o estereotipada, o bien aún porque no acceden directamente con sus propias voces o sus propios espacios a los medios de comunicación. Esto sucede por ejemplo con las mujeres, con personas con orientaciones sexuales diversas, con personas con discapacidad, con pueblos indígenas, entre otros. Del acceso todas estas personas y grupos a los medios de comunicación dependen también la pluralidad de la información, el acceso a la información por parte de la población incluyendo diversas perspectivas, así como la posibilidad de generar opiniones no discriminatorias y respetuosas de la diversidad.

### **Acceso de todos los actores sociales a los medios de comunicación sin ningún tipo de restricción.**

En relación con los temas que se han discutido en el marco de la reforma a la Ley de Radio y Televisión quisiera subrayar algunos temas puntuales sumamente relevantes desde una perspectiva de derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva número 5, sobre la Colegiación Obligatoria de los Periodistas, ha sostenido que:

“La libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos del acceso de tales medios.”<sup>12</sup>

La legislación sobre medios de comunicación debe garantizar el principio de no discriminación y, por lo tanto, establecer las condiciones para que todas las personas puedan acceder a los medios de comunicación. Para ello, es fundamental que no prive un criterio meramente económico o comercial en la asignación de concesiones y permisos para explotar el espectro radioeléctrico, y que se establezcan las condiciones para fortalecer el concepto de los medios de comunicación públicos, así como de los medios de

---

<sup>11</sup> “55. Undertake legal reforms to ensure openness and transparency of the media in the country (Russian Federation); review legislation governing radio, television and communication and follow-up on the Supreme Court’s ruling for a new legal framework permitting diversity in the media (Netherlands)”

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC 5/85 del 13 de noviembre de 1985. §34.

comunicación sociales sin fines de lucro, especialmente me refiero a las radios comunitarias.

Lo anterior sugiere el reto de replantearse las categorías hoy en día existentes que hacen una separación bipolar entre concesionarios y permisionarios. Ambas categorías no refleja la especificidad de las radios comunitarias y las coloca ante retos y desafíos que limitan su capacidad de autosuficiencia y permanencia en el espectro radioeléctrico.

Otro tema central es el de garantizar el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a los medios de comunicación.

El artículo 3° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989<sup>13</sup> establece de manera general que los pueblos y comunidades indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación<sup>14</sup>.

Sobre el tema de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas también es importante que se tome en cuenta la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas*, la cual fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007. En su artículo 16 establece el derecho de los pueblos indígenas a acceder a sus propios medios de comunicación.<sup>15</sup>

De los compromisos que México ha adquirido internacionalmente en materia de derechos de los pueblos indígenas se deriva que los tres poderes del Estado en sus tres niveles tienen la obligación de establecer las medidas y acciones que sean necesarias para que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer, en un plano de igualdad con el resto de la población, su derecho a la libertad de expresión a través de la autogestión de los diversos medios de comunicación regulados en la legislación mexicana.

---

<sup>13</sup> Ratificado por el Estado mexicano el 5 de septiembre de 1990. Entrada en vigor el 5 de septiembre de 1991.

<sup>14</sup> Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, que según su propio Comité extiende su protección también a los pueblos indígenas<sup>14</sup>, establece explícitamente la obligación de los Estados parte de garantizar el derecho de toda persona, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, a la libertad de opinión y de expresión. Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial del 21 de diciembre de 1965. Ratificada por el Estado mexicano el 20 de febrero de 1975.

“Art. 5.- En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin discriminación de raza, color y origen étnico o nacional, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

d) Otros derechos civiles, en particular:

viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión.

<sup>15</sup> “Artículo 16.-

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información estatales reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.”

## **Pluralidad y libre competencia de los medios de comunicación.**

La *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión elaborada por la Relatoría para la Libertad de Expresión*<sup>16</sup>, contempla de manera explícita una serie de medidas que vulneran el derecho a la libertad de expresión. Entre ellas se encuentra el fenómeno de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación.

“12.- Los monopolios y oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”

Uno de los requisitos fundamentales para la plena vigencia de la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia *pluralidad* en la información y opiniones disponibles al público. La pluralidad en los medios de comunicación permite a la ciudadanía confrontar distintos puntos de vista, contar con mayores elementos para formar su propio juicio sobre la realidad y tomar decisiones basadas en una mayor cantidad de fuentes de información<sup>17</sup>. En este sentido la Corte Europea de Derechos Humanos ha establecido que el fin al que se dirige el derecho a la libertad de expresión no puede ser alcanzado satisfactoriamente a menos que se base en el principio del pluralismo<sup>18</sup>.

Por su parte, La Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA ha sostenido que el control de los medios de comunicación en forma monopólica u oligopólica puede afectar seriamente el requisito de la *pluralidad* en la información<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría para la Libertad de Expresión. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión aprobado durante el 108º periodo ordinario de sesiones, octubre 2000.

<sup>17</sup> En este sentido el Comité de Derechos Humanos en su Observación General número 25 establece que: “La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable para garantizar el pleno ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.” (El artículo 25 del PIDCP se refiere a los derechos políticos.” Cfr. Observación General número 25 del Comité de Derechos Humanos en relación a “El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho a votar y el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas.”

<sup>18</sup> Cfr. Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Piermont v. Francia* (Sentencia del 27 de abril de 1995).

<sup>19</sup> “Cuando las fuentes de información están seriamente reducidas en su cantidad, como es el caso de los oligopolios, o bien existe una única fuente, como los monopolios, se limita la posibilidad de que la información que se difunda cuente con los beneficios de ser confrontada con información procedente de otros sectores, limitando de hecho, el derecho de información de toda sociedad. Cfr. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004, 23 de febrero 2005. Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004, pp. 129-153.

A la luz de estos principios es conveniente que se analicen, como ya lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aquellas disposiciones contenidas en la legislación que promueven el fenómeno de la concentración de los medios de comunicación.

### **2.3. Persecución legal de la expresión**

Otro tema relevante que merece ser atendido es el relativo a la persecución legal de la expresión. Si bien es cierto que a nivel federal se han dado pasos importantes para decriminalizar la libertad de expresión derogando los así denominados “delitos contra el honor” (difamación, calumnias e injurias), aún hay entidades federativas que mantienen vigentes a algunos de estos tipos penales. El estándar internacional de derechos humanos consigna que la reputación y la honra de las personas deben estar garantizadas sólo a través de sanciones civiles. Por fortuna, tal parece que en México la persecución penal contra periodistas es un desafío en extinción. Sin embargo, como un nuevo reto se ubica el tema de los efectos que la responsabilidad civil podría tener sobre la libertad de expresión.

El prestigiado periodista Miguel Ángel Granados Chapa se ha referido a este nuevo reto en los siguientes términos: “El acoso judicial se ha convertido en un nuevo instrumento contra las libertades con que los medios satisfacen el derecho a la información de la sociedad. Una combinación de leyes deformes, ruines demandas de presuntos ofendidos y un feble aparato de justicia genera ya, y amenaza ampliar, un entorno contrario al escrutinio de asuntos públicos que es imprescindible dondequiera que se pretenda vivir en democracia.”

Tomando en consideración la situación económica de muchos medios de comunicación y periodistas, de no establecerse límites adecuados, las indemnizaciones civiles producto de juicios en la esfera no penal pueden generar autocensura y convertirse en sanciones tan o más inhibitorias que la amenaza criminal. A la conquista que implica el haber derogado los tipos penales, debe seguir un adecuado marco regulatorio que privilegie el derecho de réplica, y permita la responsabilidad civil a partir de la definición de techos en los montos indemnizatorios, abrazando la doctrina de la “real malicia” y asumiendo la inversión de la carga de la prueba.

### **2.4. Asignación de publicidad oficial.**

El Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aborda el tema de las restricciones por métodos indirectos a la libertad de expresión:

“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.”

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, ha repudiado algunos de estos mecanismos indirectos.

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

México no está exento de estos desafíos que, aunque en ocasiones pueden ejercerse de manera sutil, pueden llegar a tener un gran impacto. Mientras que otras violaciones al derecho a la libertad de expresión han merecido una importante reacción pública, las restricciones indirectas permanecen en la mayoría de los casos invisibilizadas. En particular, genera preocupación la asignación o el retiro de publicidad oficial que puede funcionar como mecanismo de premio o castigo a los medios de comunicación. Ante una situación económica adversa, la capacidad del poder político de influir negativamente en los medios crece exponencialmente en ese campo.

El uso abusivo y arbitrario que puede llegar a realizar el gobierno para asegurar o condicionar coberturas favorables e inhibir la crítica, junto con la manipulación en la asignación de la publicidad oficial pueden socavar la independencia de los medios y minar la libertad de expresión y el derecho a la información.

Ante ello es preciso impulsar la adopción de una normatividad que establezca procesos de contratación en la publicidad oficial claros, justos, competitivos, imparciales y no discriminatorios.

## **2.5. Reserva de las fuentes periodísticas.**

Otro tema importante es el de la **reserva de las fuentes de los periodistas**. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece en su numeral octavo:

“Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México propone “incluir dentro de la legislación reglamentaria del artículo 6° constitucional, la protección del secreto profesional de las fuentes de información de los periodistas, de acuerdo con los estándares internacionales en la materia”.<sup>20</sup>

A nivel federal se han dado pasos importantes para proteger el derecho a la reserva de las fuentes de conformidad con los estándares internacionales. Empero, los avances registrados

---

<sup>20</sup> Diagnóstico, p. 48.

a nivel federal no se corresponden a nivel estatal. Por ello, mantiene vigencia la propuesta del Diagnóstico en el sentido de que sea una legislación reglamentaria del artículo constitucional que alberga la libertad de expresión, la que consagre el derecho a la reserva de las fuentes de información. De esta forma, la normatividad abarcaría a toda la República y rompería la falta de uniformidad imperante.

## **2.6. Retos en materia de derecho a la información**

El derecho internacional de los derechos humanos ha evolucionado su interpretación en los últimos años. Los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos consagran el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión con distintas formulaciones. Sin embargo, el germen del reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho humano lo encontramos con la creación de procedimientos especiales de derechos humanos en el ámbito de la ONU y de la OEA. Las labores de las relatorías han sido fundamentales para la conceptualización del acceso a la información como derecho humano, integrante del derecho a la libertad de expresión.

El 8 de julio de 2005 la Comisión Interamericana presentó una demanda ante la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes y otros, la cual tenía como fundamento la negativa de una institución del Estado a brindar a las víctimas toda la información que requerían sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile. La Comisión sostuvo que dicha negativa, así como la falta de un recurso judicial efectivo para impugnarla, generaban la responsabilidad internacional del Estado por la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y del derecho a la protección judicial. En la sentencia del 19 de septiembre de 2006 de la Corte Interamericana por primera vez un tribunal internacional de derechos humanos reconoció expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Con todos estos antecedentes se afianza, desde la esfera del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de acceso a la información como derecho humano y ciertas características y elementos que conforman un marco para la construcción de su régimen jurídico.

México ha dado pasos importantes en la materia en la configuración del derecho de acceso a la información como derecho humano. Desde la adopción de leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, primero, hasta la adición al artículo sexto constitucional de un apartado sobre el derecho de acceso a la información, después, México ha avanzado en poco tiempo de manera loable.

Uno de los principales retos de México radica en la implementación de los estándares internacionales y constitucionales recientemente decantados. Se está ante la necesidad de operativizar los principios y elementos que conforman el marco del derecho de acceso a la información como derecho humano, recuperando los compromisos internacionales adaptados por el Estado Mexicano.

En particular me quiero referir a dos aspectos: la existencia de un recurso administrativo ante un órgano independiente y la existencia de un recurso judicial efectivo en materia de acceso a la información.

Uno de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos es la existencia de un recurso administrativo ante un órgano independiente. La fracción IV del nuevo artículo sexto constitucional alude a este recurso en los siguientes términos:

“Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.”

En el Informe Anual del año 2003 la Relatoría de la Comisión Interamericana destacó que para un régimen de acceso adecuado se debe poder recurrir administrativamente de toda decisión por la que se deniegue información ante un órgano independiente ya existente, como el Defensor del Pueblo o alguna institución de derechos humanos o ante un órgano creado a tal efecto.

Si bien los avances en materia de recursos administrativos son notables, con la conformación de órganos especializados en materia de acceso a la información y transparencia gubernamental a nivel federal y local, el reto se mantiene en relación a los así denominados “otros sujetos obligados”, los cuales aún no alcanzan la imparcialidad e independencia que se reclama desde la Constitución y los estándares internacionales.

La alternativa es la creación de un órgano constitucional autónomo que se haga cargo de todos los recursos de revisión derivados de las decisiones que adopten los órganos públicos. Hacia esa dirección se apuntaba el siguiente señalamiento albergado en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México:

“Por otra parte, tampoco parece apropiado el hecho de que establezca un régimen especial para los órganos constitucionales autónomos, pues no los sujeta al control del Instituto Federal de Acceso a la Información, que es el órgano que debe resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información.”

El reconocimiento del derecho de acceso a la información en poder del Estado como derecho humano implica también la necesidad de garantizarlo a través de una protección judicial adecuada, para que de forma rápida y expedita se pueda obtener su protección. En materia de protección judicial del derecho al acceso a la información en poder del Estado, la Corte Interamericana ha enfatizado la necesidad de que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho se encuentra obligado a crearlo.

Dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el precitado caso Claude Reyes:

137. El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, **dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia.** De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.

El amparo mexicano no cumple con los estándares internacionales. No es un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que garantice el acceso a la información pública. Si bien es cierto que el amparo mexicano ha sido criticado por múltiples voces, me gustaría aquí recuperar lo dicho en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México:

El juicio de amparo es la institución por excelencia para la defensa de los derechos fundamentales. Pese a ello, y pese al orgullo que muchos mexicanos tienen por la sesquicentaria figura jurídica, en este Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México es indispensable apuntar sus principales carencias. Esta tarea es tanto más importante si se tiene en cuenta, como ya se ha dicho, que el problema en el país no es tanto el reconocimiento de los derechos fundamentales, sino el de los medios procesales para garantizar su efectividad. Dentro de estos medios se inscribe el juicio de amparo.

Para cumplir con los estándares internacionales derivados del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 2, sería recomendable que se creara un recurso judicial específico en materia de acceso a la información, que sea sencillo y rápido, y tome en cuenta, como lo dijo la Corte Interamericana, “que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia”. Un recurso judicial específico sumado a una jurisdicción especializada sería la mejor fórmula para brindar la protección judicial que requiere el derecho humano en cuestión, recientemente decantado a nivel internacional y reconocido por la Constitución Federal.

¡Muchas gracias!