



*United Nations Special Rapporteur on the right to freedom  
of opinion and expression*  
*Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad  
de opinión y expresión*



INTER - AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS  
COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS  
COMMISSION INTERAMÉRICAINÉ DES DROITS DE L'HOMME

**Visita Oficial Conjunta a México**  
**Observaciones Preliminares**

México, D.F., 24 de agosto de 2010– La Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Dra. Catalina Botero Marino, y el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Dr. Frank La Rue (en adelante, “las Relatorías”), concluyeron el día de hoy su visita oficial conjunta a los Estados Unidos Mexicanos, que tuvo lugar del 9 al 24 de agosto de 2010. El objetivo de la visita fue observar la situación de la libertad de expresión en el país.

Las Relatorías agradecen la invitación del Estado mexicano y destacan su apertura al haberles facilitado todas las condiciones para la realización de su visita, la primera que se realiza de manera conjunta a un país de la región. Asimismo, reconocen la gran labor de las y los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores que apoyaron la visita y agradecen a todas las autoridades, organizaciones de la sociedad civil y periodistas con las que se reunieron a lo largo de su visita.

Durante la visita oficial, las Relatorías estuvieron en el Distrito Federal y en los Estados de Chihuahua, Guerrero, Sinaloa y Estado de México. Se reunieron con funcionarios de más de cuarenta instituciones públicas federales y estatales pertenecientes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como con representantes de órganos autónomos. Asimismo, sostuvieron reuniones con más de cien periodistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, familiares de periodistas asesinados e integrantes de la comunidad internacional radicada en México.

Las observaciones preliminares que hoy se presentan se basan en información recibida antes y durante la visita. Asimismo, cada Relatoría preparará un informe final que publicará a inicios del año próximo.

Las Relatorías han constatado que los artículos 6º y 7º de la Constitución mexicana protegen, de manera explícita, los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información. Asimismo, México cuenta con avances legales destacables como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y sus equivalentes a nivel local; la despenalización a nivel federal y en varias entidades federativas de los delitos contra el honor; la protección de la reserva de la fuente en

el Código Federal de Procedimientos Penales; y el artículo 134 de la Constitución mexicana en lo referente a la publicidad oficial. De igual forma, las Relatorías valoran positivamente la reforma del artículo 1º de la Constitución aprobada por el Senado de la República que eleva a rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos y que se encuentra pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, el pleno goce de la libertad de expresión en México enfrenta graves y diversos obstáculos, entre los cuales destacan los asesinatos de periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, y la impunidad generalizada en estos casos. Preocupa también a las Relatorías la vigencia de legislación que permite aplicar sanciones penales por el ejercicio de la libertad de expresión tanto a nivel federal como en un número importante de entidades federativas. Asimismo, las Relatorías consideran que el vigor, la diversidad y el pluralismo en el debate democrático se encuentran seriamente limitados, entre otros motivos, por la alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias de radio y televisión; por la ausencia de un marco jurídico claro, certero y equitativo en materia de asignación de dichas frecuencias; por la inexistencia de mecanismos de acceso a medios alternativos de comunicación; y por la falta de regulación de la publicidad oficial. Finalmente, las Relatorías observan con preocupación una emergente tendencia a restringir el derecho de acceso a la información pública.

Es precisamente la necesidad de reconocer esta crisis y sumar esfuerzos para encontrar soluciones, junto con el Estado y la sociedad, la que animó a las dos Relatorías a hacer la visita conjunta y a presentar estas observaciones preliminares.

\* \* \*

### **Violencia, impunidad y autocensura**

En el curso de su visita, las Relatorías prestaron especial atención a la violencia ejercida contra periodistas y medios de comunicación en el país. Las Relatorías recuerdan que, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, el Estado no solamente está obligado a garantizar que sus agentes no cometan actos de violencia contra periodistas, sino también a prevenir razonablemente las agresiones provenientes de particulares. El Estado tiene además la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los autores de dicha violencia, aun cuando las personas responsables no sean agentes estatales. En este sentido, el hecho de que las Relatorías se pronuncien sobre un acto de violencia, no necesariamente implica que ese acto resulte directamente atribuible al Estado. Sin embargo, estos hechos sí ponen de manifiesto la obligación del Estado de prevenir, proteger y, en su caso, sancionar este tipo de hechos.

Las diversas fuentes consultadas por las Relatorías confirman que la violencia contra periodistas en México es alarmante y tiende a intensificarse. Llama la atención de las Relatorías que sea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) la única institución estatal que cuenta con un registro público y documentado de crímenes contra periodistas. La CNDH reporta que 64 periodistas han sido asesinados del año

2000 a julio de este año y 11 han sido desaparecidos del año 2006 a julio de este año<sup>1</sup>. De estos casos, 29 asesinatos y 5 desapariciones han ocurrido tan sólo desde el año 2008<sup>2</sup>. A estas cifras se suman los secuestros de periodistas y atentados con explosivos contra medios de comunicación registrados en los últimos meses. Adicionalmente, las Relatorías constataron a través de sus encuentros con periodistas, que las amenazas y hostigamientos son una característica regular del ejercicio del periodismo, principalmente del periodismo local que cubre temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico, y seguridad pública, entre otros. Según la información recibida, la gran mayoría de las agresiones contra periodistas locales o regionales, no se denuncian por falta de confianza en la gestión de las respectivas autoridades. Las cifras reportadas así como la información adicional recibida permiten afirmar que desde el año 2000 México es el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.

Según la información recibida, hay zonas en las cuales los periodistas se encuentran sometidos a intimidación y autocensura. Por esta razón, resulta extremadamente difícil que en dichas zonas hagan investigaciones y publicaciones sobre temas como crimen organizado, corrupción, seguridad pública y asuntos similares, por la vulnerabilidad y el alto riesgo en que se colocarían. Esta situación afecta a toda la sociedad mexicana que desconoce lo que sucede en dichos lugares, y disminuye la capacidad de acción de las autoridades e incluso de la sociedad, las cuales se ven privadas de información esencial para contrarrestar fenómenos delictivos como la corrupción o el crimen organizado. Según la información recibida de múltiples fuentes, en algunos estados con una fuerte presencia del crimen organizado como Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, y Tamaulipas, la autocensura ha alcanzado niveles tan dramáticos que la prensa local se ha visto obligada a silenciarse, y no registrar hechos de extrema violencia que ocurren en su localidad, los cuales son reportados, en el mejor de los casos, por la prensa nacional o internacional.

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

Por la gravedad de la situación que enfrenta la libertad de expresión y las personas que se dedican al periodismo en el país, resulta urgente que el Estado mexicano adopte una política integral de prevención, protección, y procuración de justicia.

Para tal efecto, como un primer paso, las Relatorías consideran que las autoridades de seguridad pública y de procuración de justicia deben asumir urgentemente la tarea de compilar información cuantitativa y cualitativa sobre la violencia contra periodistas, la cual resulta esencial para el diseño e implementación de políticas públicas efectivas de prevención, protección y persecución penal. Si bien las cifras compiladas por la CNDH son una herramienta útil para entender la gravedad y deterioro de la situación enfrentada por los periodistas, las Relatorías observan 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.

Aún con estas limitaciones, las Relatorías pudieron constatar que la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros recientes de periodistas se concentran en entidades federativas que padecen fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, entre otros, a los Estados de Chihuahua, Guerrero y Sinaloa, visitados por las Relatorías. A pesar de que la ausencia de investigaciones concluidas en la gran mayoría de los casos impide determinar con exactitud las causas y responsables de estos crímenes, la información recibida por las Relatorías permite afirmar que en estos lugares el crimen organizado representa la mayor amenaza a la vida e integridad física de los y las periodistas, especialmente de aquellos/as que cubren noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados.

En algunas regiones, la violencia e intimidación contra periodistas es ejercida por grupos armados presuntamente afines a facciones políticas. Tal es el caso, por ejemplo, de los periodistas que fueron atacados en abril de 2010 cuando viajaban a San Juan Copala, Estado de Oaxaca, en una caravana humanitaria, con la intención de realizar un reportaje sobre el asesinato de Teresa Bautista Merino y Felicitas Martínez Sánchez, periodistas de una radio comunitaria, ocurrido en 2008. En el ataque, presuntamente cometido por un grupo armado ilegal que opera en Oaxaca, murieron dos activistas, mientras dos periodistas, uno de ellos herido de bala, permanecieron dos días atrapados en la zona hasta ser rescatados.

Las Relatorías también recibieron varias denuncias sobre hostigamientos y agresiones cometidas por miembros de las fuerzas públicas, tanto de las fuerzas armadas como de las policías, en perjuicio de periodistas quienes, en ejercicio legítimo de su profesión, intentan cubrir temas de seguridad pública. Las Relatorías han solicitado mayor información del Estado sobre algunos de estos hechos y sobre las investigaciones realizadas al respecto. El Estado ha ofrecido el envío de la información de manera oportuna. Las Relatorías recuerdan al Estado que las denuncias de violaciones a los derechos humanos, incluyendo las que se refieren a periodistas, en ningún caso deben ser procesadas por la jurisdicción penal militar, de acuerdo con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, tanto las fuerzas militares como las diversas corporaciones policíacas deben colaborar ampliamente con las investigaciones de los organismos públicos de derechos humanos y de los órganos de control interno. Las Relatorías no dejan de reconocer la legítima tarea del Estado de combatir al crimen organizado y los esfuerzos de capacitación impulsados para policías y militares. Sin embargo, reiteran el llamado al Estado para reforzar las medidas dirigidas a garantizar que el combate contra la delincuencia organizada sea consistente con los principios democráticos, incluyendo el respeto activo al papel de control y crítica que ejerce la prensa. Las Relatorías consideran que la prensa debe ser vista como un aliado del Estado y de la sociedad en el fortalecimiento de la democracia y del estado de derecho.

Durante su visita, las Relatorías no recibieron información concreta y suficiente sobre condenas penales y administrativas en casos de violencia contra periodistas. Llamam

la atención nuevamente sobre la ausencia de información sistematizada sobre la persecución penal y procesos administrativos respecto de estos hechos. No obstante, las discusiones sostenidas y la información recogida permite afirmar que existe un clima de impunidad generalizada respecto a los casos de violencia contra las y los periodistas, aún respecto a los hechos más graves como asesinatos, desapariciones y secuestros. Las Relatorías están convencidas que, tal y como lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares<sup>4</sup>. Entre los muchos asesinatos y desapariciones que permanecen impunes, las Relatorías recibieron especial información sobre los asesinatos de Héctor Félix Miranda en abril de 1988 y de Víctor Manuel Oropeza en julio de 1991, ambos objeto de informes emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; el asesinato de Rafael Villafuerte Aguilar, director del periódico *La Razón*, en diciembre de 2003; el asesinato de Gregorio Rodríguez Hernández, reportero de *El Debate*, en noviembre de 2004; el asesinato del reportero *freelance* Bradley Will en octubre de 2006; el asesinato de Amado Ramírez, corresponsal de *Televisa*, en abril de 2007; el asesinato de las radiolocutoras comunitarias Teresa Bautista Merino y Felicitas Martínez Sánchez en abril de 2008; el asesinato de Armando Rodríguez Carreón, reportero de *El Diario de Juárez*, en noviembre de 2008; el asesinato de Eliseo Barrón Hernández, reportero de *La Opinión*, en mayo de 2009; la desaparición de María Esther Aguilar Cansimbe, reportera de *Cambio de Michoacán*, en noviembre de 2009; el asesinato de Valentín Valdés Espinosa, reportero de *Zócalo de Saltillo*, el 8 de enero de 2010; y el asesinato de José Luis Romero, periodista del noticiero radial *Línea Directa*, cuyo cuerpo apareció el 16 de enero de 2010. Las Relatorías han solicitado del Estado información sobre el estado de las investigaciones de estos y otros casos de violencia contra periodistas para la elaboración de sus informes finales.

Las Relatorías reconocen que el Estado Federal ha reaccionado a esta situación con la creación de una Fiscalía Especial dentro de la estructura de la Procuraduría General de la República<sup>5</sup>. No obstante, observan que hasta el momento dicha dependencia no ha contribuido a reducir la impunidad generalizada que existe en los casos de violencia contra periodistas, toda vez que, de acuerdo a la información suministrada, desde su creación en 2006 no ha logrado la sanción penal de un solo responsable, y únicamente ha consignado cuatro casos<sup>6</sup>. Su tendencia a declinar la competencia sobre casos referidos a su jurisdicción revela además una falta de voluntad política que sólo ha sido corregida en los últimos meses con la designación del nuevo fiscal especializado.

Las Relatorías consideran que los escasos resultados logrados por dicha Fiscalía Especial son atribuibles, en parte, a la falta de voluntad de los fiscales anteriores de atraer los casos e implementar un programa adecuado de trabajo, pero también a la falta de autonomía y de recursos, y a la deficiente definición de su competencia. Por ello, hacen un llamado urgente al Estado mexicano a fortalecer la Fiscalía Especial, dotándole de mayor autonomía y presupuesto propio, y adoptando las reformas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión. En este sentido, las Relatorías consideran que el plan de trabajo que la Fiscalía Especial implementa actualmente revela, por primera vez, una seriedad consistente con la gravedad y urgencia de la situación que enfrenta. Las

Relatorías esperan que este plan de trabajo se traduzca en resultados concretos en el corto plazo, y quedarán atentas al desarrollo del mismo en los próximos meses, de cara a la realización de sus informes finales.

Las Relatorías encuentran que además de fortalecer la labor de investigación, es necesario dotar al Poder Judicial de los instrumentos necesarios para juzgar adecuadamente los crímenes cometidos con el propósito de impedir el ejercicio de la libertad de expresión. Para ello, consideran de enorme importancia impulsar las reformas necesarias para permitir que los jueces federales puedan conocer de este tipo de crímenes.

La lucha contra la impunidad de los crímenes contra la libertad de expresión, exige también un esfuerzo de las entidades federativas en la tarea de dotar a sus órganos de procuración de justicia y a sus jueces de mayores y mejores garantías de funcionamiento, incluyendo mayor autonomía, recursos y fortalecimiento técnico. En casos de violencia contra periodistas, las Relatorías consideran que todas las procuradurías deben adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes cometidos contra periodistas, en virtud de los cuales la hipótesis de que el crimen fue cometido con motivo de de su actividad profesional sea necesariamente agotada. Las Relatorías recibieron información sobre la reciente adopción de un protocolo especial de investigación para atender crímenes contra periodistas en el Distrito Federal.

Al mismo tiempo, las Relatorías consideran que la lucha contra la impunidad de crímenes contra periodistas requiere que el Estado mexicano siga fortaleciendo los mecanismos de control complementarios. Las Relatorías fueron informadas por la CNDH que de las 19 recomendaciones en materia de libertad de expresión emitidas por dicha institución desde el año 2005, tan sólo 6 cuentan con un cumplimiento total. En este sentido, consideran esencial que la Cámara de Diputados apruebe de manera prioritaria la reforma constitucional en derechos humanos para fortalecer la capacidad de acción de los organismos públicos de derechos humanos, y que el Estado continúe y profundice las reformas al sistema de justicia penal con el objetivo, entre otros, de dotar a las procuradurías de mayor transparencia, autonomía y capacidad técnica. También consideran oportuno la posibilidad de que la Comisión Especial para el Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación de la Cámara de Diputados sea de carácter ordinario, y de crear una comisión equivalente en el Senado y en los órganos legislativos de aquellas entidades federativas donde la violencia en contra de periodistas es más severa.

Las Relatorías ven con beneplácito el hecho de que varias entidades del Estado, en conjunto con periodistas, comunicadores sociales, organizaciones de la sociedad civil, y organismos internacionales y nacionales de derechos humanos, han emprendido un proceso que busca crear un mecanismo de protección para periodistas y defensoras/es de derechos humanos. Saludan igualmente la intención del Estado de Chihuahua de discutir, en colaboración con gremios periodísticos, un sistema integral de protección a periodistas. Las Relatorías expresan, sin embargo, su seria preocupación por la falta de avances en el establecimiento de un mecanismo nacional de protección a periodistas, e insisten en la urgente necesidad de concretar este proceso y poner en funcionamiento el mencionado mecanismo de protección a la

brevidad. En particular, las Relatorías consideran esencial que dicho mecanismo sea implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; liderado por una autoridad federal con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; que cuente con recursos propios y suficientes; y que garantice la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, funcionamiento y evaluación.

Las Relatorías recuerdan que el derecho a expresar las opiniones propias y a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos y del estado de derecho<sup>7</sup>. En este sentido, las Relatorías reiteran su llamado urgente al Estado mexicano a implementar, lo antes posible, una política integral de prevención, protección y procuración de justicia ante la situación crítica de violencia que enfrentan las y los periodistas en el país.

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

\* \* \*

## **Libertad, pluralismo y diversidad en el debate democrático**

Conscientes que uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista amplia pluralidad en la información, las Relatorías evaluaron la situación que guarda el pluralismo y la diversidad en la radiodifusión<sup>8</sup>. Entre otros asuntos, las Relatorías analizaron la regulación del espectro radioeléctrico, la situación de las radios comunitarias, y la regulación y asignación de la publicidad oficial.

### **1. Asignación de frecuencias radioeléctricas**

Con relación a la regulación del espectro radioeléctrico y la aplicación de las disposiciones sobre radiodifusión, las Relatorías tomaron nota de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte) en junio de 2007, la cual declaró inconstitucional varias disposiciones de las Leyes Federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión<sup>9</sup>. Las Relatorías consideran esta sentencia de suma importancia, ya que invalidó varios aspectos de los procedimientos para adquirir concesiones y permisos de radiodifusión y telecomunicaciones que de acuerdo con la Corte atentaban contra la libertad de expresión, la seguridad jurídica y la prohibición de los monopolios<sup>10</sup>. Al mismo tiempo, las Relatorías observan que actualmente existe inseguridad jurídica respecto a la regulación de la radiodifusión en el país, dado que el Congreso de la Unión y el

Ejecutivo Federal no han creado el marco normativo apropiado para cubrir los vacíos generados y señalados por la sentencia de la Suprema Corte.

Asimismo, las Relatorías consideran que el Estado debe promover la autonomía de los medios así como la diversidad y el pluralismo mediático mediante la adopción de medidas estructurales como el establecimiento de un órgano regulador de la radiodifusión que tenga independencia del gobierno.

Las Relatorías observan que en México sigue existiendo una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radioeléctricas. Las Relatorías recuerdan que la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece que, “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”. En este sentido, las Relatorías instan al Congreso de la Unión y Ejecutivo Federal, como se ha hecho en oportunidades anteriores<sup>11</sup>, a adoptar una legislación que responda a la exigencia de la Suprema Corte y de los organismos internacionales para desconcentrar dicho sector y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población.

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

Con relación a las emisoras comunitarias, las Relatorías recuerdan que los medios de comunicación social, como las radios y canales comunitarias, cumplen un papel fundamental en la democracia y en la preservación y desarrollo de la cultura de los pueblos. Así, por ejemplo, el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación está consagrado en el artículo 2º de la Constitución Mexicana y el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, estas comunidades frecuentemente se han visto frustradas en sus intentos de crear emisoras que contribuyan, entre otros, a reflejar la diversidad étnico-cultural de los pueblos indígenas, así como a difundir, preservar y fomentar sus culturas e historia.

Las Relatorías observan que los Estados deben contar con un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias, que no exija requisitos tecnológicos severos, admita la posibilidad de utilizar publicidad como medio para financiarse, y no imponga límites discriminatorios en su financiamiento y alcance<sup>12</sup>. Las Relatorías observan de igual manera que las emisoras comunitarias deben operar en la legalidad. Las Relatorías observan que en la mencionada sentencia de la Suprema Corte de Justicia, se declaró inconstitucional el procedimiento para otorgar permisos a medios sin fines de lucro, en razón de la discrecionalidad otorgada a las autoridades públicas en ese procedimiento<sup>13</sup>. Desde entonces, según la información recibida, no se han adoptado procedimientos claros, precisos y equitativos por medio de los cuales las radios comunitarias puedan solicitar y obtener frecuencias para operar.

Las Relatorías señalan como un avance que en enero de 2010 la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) haya otorgado seis permisos a radios comunitarias<sup>14</sup>. Sin embargo, de acuerdo a la información recibida por las Relatorías, la falta de procedimientos claros y sencillos para obtener frecuencias conduce a que las solicitantes de las mismas no tengan certeza sobre el trámite, los requisitos, y los tiempos en los cuales será resuelta su solicitud. Adicionalmente, las Relatorías recibieron información sobre el cierre de radios comunitarias por parte del Gobierno Federal de conformidad con un marco regulatorio que no corresponde con los estándares internacionales. Las Relatorías insisten en la urgente necesidad de aprobar una legislación que responda a la sentencia de la Suprema Corte y los estándares internacionales, de manera tal que las emisoras comunitarias obtengan autorización para operar, así como que se establezca un marco jurídico claro sobre su funcionamiento.

## **2. Publicidad oficial**

Con relación a la publicidad oficial, la información recibida por las Relatorías indica que el gasto público en publicidad oficial es alto y tiende a aumentar. Las Relatorías recuerdan que los Estados tienen la obligación de adoptar leyes que prohíban la asignación discriminatoria de la publicidad oficial<sup>15</sup>. Según la información recibida, en México no existe legislación que reglamente el artículo 134 de la Constitución y que establezca claramente los criterios que deben usarse al momento de asignar la publicidad oficial. La Secretaría de Gobernación emite anualmente lineamientos públicos dirigidos a regular los procesos de comunicación social para ese año. Sin embargo, según ha observado la propia CNDH, estos lineamientos no definen procedimientos y criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios para la contratación de la publicidad oficial<sup>16</sup>. Los lineamientos solamente vinculan al Poder Ejecutivo Federal, dejando fuera a los otros poderes y órganos autónomos, así como a los Estados, donde la asignación de la publicidad oficial frecuentemente resulta aún más arbitraria y menos transparente. Incluso, según la información recibida, el Estado de Veracruz considera como información reservada su gasto en comunicación social y publicidad gubernamental<sup>17</sup>.

Asimismo, las Relatorías recibieron información sobre casos en los cuales la publicidad oficial habría sido utilizada como mecanismo para presionar y castigar o premiar y privilegiar a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas. La CNDH acreditó, por ejemplo, que después de que la revista *Contralínea* publicó una serie de reportajes críticos sobre Petróleos Mexicanos, esta entidad pública dejó de contratar publicidad oficial alguna en dicha revista<sup>18</sup>. Igualmente, la CNDH acreditó que el Gobierno del Estado de Guanajuato suprimió y redujo la publicidad oficial que otorgaba a los diarios *A.M.* y *Al Día*, como un medio indirecto para limitar su libertad de expresión<sup>19</sup>. En el mismo sentido, las Relatorías recibieron información según la cual la revista *Proceso* habría interpuesto una queja ante la CNDH dado que el gobierno federal habría dejado de contratar con ella publicidad oficial a pesar de que la revista tendría una amplia y reconocida circulación.

La existencia de un marco jurídico que permitiría asignar de manera discrecional la publicidad oficial, hace urgente la aprobación de reglas claras, objetivas, transparentes y no discriminatorias para la contratación de dicho servicio, tanto a nivel federal como estatal.

\* \* \*

## **Acciones legales relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión**

### **1. Derecho Penal y Libertad de Expresión**

La CIDH ha llamado reiteradamente a los Estados a no criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión, especialmente respecto a asuntos de interés público<sup>20</sup>. En el mismo sentido, el informe reciente del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recomienda a México despenalizar la difamación en todas las entidades federativas<sup>21</sup>.

Las Relatorías reconocen al respecto que desde 2007 el Estado federal mexicano despenalizó los delitos de calumnia, difamación e injurias<sup>22</sup>. Igualmente, observan con satisfacción la reciente aprobación de reformas legales penales y civiles en el Estado de Veracruz, lo que hace un total de 17 entidades federativas que han despenalizado esos delitos. Reconocen asimismo la decisión de la Suprema Corte de Justicia de junio de 2009, en la que se declararon inconstitucionales, normas contenidas en la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato que criminalizan los ataques a la vida privada<sup>23</sup>.

Al mismo tiempo, y pese a la importante reforma de la legislación federal ya mencionada, las Relatorías observan con preocupación que existe una contradicción con el proceso de despenalización, ya que la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917 sigue vigente y prevé penas privativas de la libertad, no obstante que en su visita de 2003, el entonces Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH recomendó derogar esta norma. Igualmente, la información recibida indica que los delitos contra el honor continúan previstos en los códigos penales de 15 entidades federativas.

De acuerdo con la información recibida por las Relatorías, estas leyes han permitido, en algunos casos, el inicio de procesos penales contra periodistas por expresarse sobre asuntos de interés público. Tal fue el caso, por ejemplo, de la periodista Lydia Cacho, quien fue demandada penalmente por difamación y calumnia tras haber publicado un texto sobre pornografía infantil en el que denunciaba, entre otros aspectos, a un empresario textilero y a importantes políticos<sup>24</sup>. Aunque posteriormente, en 2007, el caso fue resuelto a favor de la señora Cacho, la admisión de la denuncia inicialmente derivó en la detención de la periodista en circunstancias irregulares que según la CNDH incluyeron malos tratos y tortura psicológica<sup>25</sup>.

Las Relatorías también recibieron información sobre procesos penales iniciados por la Procuraduría General de la República (PGR) contra periodistas que trabajan en radios comunitarias que no contaban con permisos. Tal fue el caso de Rosa Cruz, indígena

purépecha del Estado de Michoacán, quien, según la información recibida, pertenecía a la radio comunitaria *Uékakua de Ocumicho*. Según la información recibida, dicha emisora contaba con tres watts de potencia y es la única que en esa comunidad transmitía en lengua purépecha. El 29 de enero de 2009, un gran número de agentes de la Agencia Federal de Investigaciones irrumpieron en las instalaciones de dicha radio, y posteriormente la PGR inició un proceso penal en contra de la señora Cruz.

Asimismo, según la información recibida, existen actualmente órdenes de detención en contra de tres colaboradores de la emisora comunitaria *Radio Diversidad* en el municipio de Paso del Macho, Estado de Veracruz, la cual fue cerrada por la PGR en marzo de 2009. De acuerdo con la información recibida, el 26 de marzo de 2010, una jueza de distrito dictó auto de formal prisión contra uno de ellos, por la presunta comisión del delito de usar, aprovechar y explotar un bien propiedad de la Nación sin el permiso o concesión del Estado.

Las Relatorías reiteran la obligación de las emisoras comunitarias de operar de acuerdo a las leyes, pero insisten que estas leyes deben adecuarse a estándares internacionales y deben hacerse cumplir mediante el uso de sanciones administrativas proporcionales, y no mediante el empleo del derecho penal.

Por otro lado, las Relatorías reiteran la importancia de proteger el derecho de las y los periodistas a mantener en reserva sus fuentes de información, tal y como lo señaló la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH en su informe del año 2003, con ocasión de su anterior visita a México. En este sentido, las Relatorías saludan el avance registrado a nivel federal con motivo de la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales que alberga el citado derecho<sup>26</sup> y recomiendan que el avance federal se vea reflejado en todas las entidades federativas.

Finalmente, en el Estado de Guerrero las Relatorías fueron informadas de algunos casos en los cuales se estarían utilizando otros tipos penales para limitar el ejercicio de la libertad de expresión, especialmente tratándose de expresiones en el marco de actos de protesta social. En dicho Estado, las Relatorías tuvieron la oportunidad de entrevistarse con el defensor de derechos humanos Raúl Hernández, líder indígena de la Organización del Pueblo Indígena Me'phaa, quien se encuentra preso en Ayutla de los Libres. Funcionarios de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero han afirmado que el caso debe avanzar rápidamente atendiendo a que no existen pruebas suficientes para inculpar al líder indígena del delito que le ha sido imputado<sup>27</sup>, pese a lo cual ha permanecido cerca de dos años en prisión preventiva. Las Relatorías recuerdan que la protesta social es importante para la consolidación de la vida democrática y que, en general, dicha forma de participación en la vida pública, en tanto ejercicio de la libertad de expresión, reviste un interés social imperativo. Por ello, el Estado está sujeto a un marco aún más estricto para justificar una limitación al ejercicio de este derecho<sup>28</sup>. En este sentido, las Relatorías saludan la decisión reciente de la Primera Sala de la Suprema Corte de liberar a 12 personas detenidas con relación a las manifestaciones que tuvieron lugar en Atenco, Estado de México, en el año 2006. Las Relatorías concuerdan con la Suprema Corte, en el sentido de que las autoridades no deben actuar basadas en un prejuicio acerca de la forma en que se comporta una persona que exige, vía la protesta social, que

sus intereses sean tomados en cuenta, y que no deben existir estigmas que asocian la protesta con lo violento y lo subversivo<sup>29</sup>.

## **2. Acciones civiles**

Las Relatorías también recibieron información sobre acciones legales de carácter civil contra periodistas y medios. Al respecto, las Relatorías recuerdan en primer lugar que, como lo ha indicado la Corte Interamericana, las opiniones no pueden considerarse ni verdaderas ni falsas; por ello, la opinión no puede ser objeto de sanción<sup>30</sup>. Asimismo, deben de existir estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad ulterior de quienes difunden información sobre asuntos de interés general o de crítica política, incluyendo el estándar de la *real malicia*, y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones<sup>31</sup>. Finalmente, los periodistas que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no deben ser sujetos de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento como represalia por su trabajo<sup>32</sup>.

Durante su visita las Relatorías recibieron información sobre acciones civiles que habrían sido interpuestas contra periodistas y medios de comunicación. En algunos casos, las acciones civiles interpuestas habrían sido promovidas con el propósito de hostigar a periodistas y medios críticos. Por ejemplo, la CNDH certificó el "acoso" que sufrieron periodistas de las revistas *Contralínea* y *Fortuna, Negocios y Finanzas* por parte de particulares y empresas ligadas a un mismo grupo empresarial quienes promovieron en su contra al menos cinco demandas civiles en tres entidades federativas distintas<sup>33</sup>. Según la información recibida por las Relatorías, en el marco de dichos procesos, el director de *Contralínea* fue detenido en circunstancias cuestionadas por la CNDH<sup>34</sup>, y personal de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y varios civiles que, según información de la revista, se ostentaron como representantes de los demandantes, se introdujeron intempestivamente en las instalaciones de dicha revista. Las Relatorías expresan su preocupación ante estos hechos, que revelarían un intento de utilizar el sistema judicial para hostigar y silenciar a periodistas.

Adicionalmente, en el Estado de Guerrero, las Relatorías recibieron información sobre la existencia de una acción civil iniciada en el año 2007 contra periodistas del periódico *El Sur*, a raíz de la publicación de información de interés público sobre la asignación de contratos estatales.

\* \* \*

## **Acceso a la información**

Con relación al acceso a la información, las Relatorías expresan su satisfacción ante los notables avances logrados por el Estado mexicano en los últimos años, los cuales han convertido al país en una referencia en la materia. En particular, destacan que este derecho se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>35</sup>.

Las Relatorías reconocen también la importancia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Especialmente, dicha ley creó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), organismo que ha jugado un papel ejemplar en la protección del derecho de acceso a la información de los individuos y en el desarrollo de una cultura de transparencia de las instituciones públicas de la administración pública federal.

Las Relatorías hacen además un reconocimiento especial a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto por su jurisprudencia garantista del derecho de acceso a la información, como por sus innovadoras políticas de transparencia. Las Relatorías hacen un llamado a los demás tribunales del país, particularmente a los tribunales estatales, a seguir estos ejemplos de transparencia y accesibilidad a la ciudadanía, toda vez que las Relatorías fueron informadas de que en algunas entidades federativas, como en el Estado de Sinaloa y el Distrito Federal, los considerandos de las sentencias se mantienen reservadas al público hasta en tanto no se agoten todas las instancias del correspondiente proceso, práctica que afecta el derecho de acceso a la información e impide el control ciudadano sobre las sentencias judiciales.

Sin perjuicio de los importantes avances reconocidos en párrafos anteriores, las Relatorías observan que aún existen desafíos en cuanto a la garantía efectiva del derecho de acceso a la información en México. Las Relatorías recibieron información de diversos actores, incluyendo servidores públicos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil, señalando que el marco jurídico e institucional que garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ante el Ejecutivo Federal, no siempre existe a nivel estatal y municipal. Según la información recibida, muchas autoridades estatales y municipales desconocen sus obligaciones con relación al derecho de acceso a la información, y no cuentan con procedimientos establecidos para permitir a las personas ejercer este derecho de manera real y efectiva.

Igualmente, el IFAI sólo supervisa el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la administración pública federal, mientras que los poderes judicial y legislativo, y los demás órganos autónomos, no cuentan con un órgano de supervisión independiente.

Las Relatorías fueron informadas sobre la existencia de litigios que pretenden controvertir el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI y de los órganos de transparencia de las entidades federativas. De conformidad con la información proporcionada, mientras los tribunales tradicionalmente habían rechazado los intentos de las autoridades públicas de impugnar judicialmente las resoluciones del IFAI, recientemente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) aceptó revisar dos resoluciones de ese Instituto. En uno de dichos casos, declaró la nulidad parcial de una resolución del IFAI que ordenó a la Procuraduría General de la República entregar las versiones públicas de las averiguaciones previas en un caso.

La Suprema Corte analiza actualmente una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.

Dicha legislación permite a las entidades públicas obligadas impugnar judicialmente las resoluciones de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública de dicha entidad federativa.

Las Relatorías expresan su preocupación por estos hechos pues, la posibilidad de los sujetos obligados de impugnar mediante recursos ordinarios las resoluciones del IFAI y de las entidades estatales equivalentes, conduce a negar a la persona el derecho a obtener la información solicitada a través de un proceso sencillo, expedito y especializado, privando así al derecho de acceso a la información de su efecto útil.

Finalmente, las Relatorías recibieron información sobre una acción de inconstitucionalidad promovida por la CNDH que alega la invalidez del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual regula el acceso a los expedientes de las averiguaciones previas. Con base en esta norma, la PGR se ha negado a proporcionar versiones públicas de averiguaciones previas concluidas o inactivas más allá de un plazo razonable, incluso en materia de graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, como por ejemplo las averiguaciones sobre las desapariciones forzadas de Rosendo Radilla Pacheco y otras personas. Al igual que la CNDH, el IFAI ha considerado que las restricciones injustificadas al acceso de las averiguaciones previas ya concluidas o completamente inactivas violan las garantías de acceso a la información pública contenidas en el artículo 6º de la Constitución Política.

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

\* \* \*

## **Conclusiones y recomendaciones preliminares**

Con base en la información recabada antes y durante la visita conjunta, y en atención a la situación que guarda la libertad de expresión en el país que precisa de acciones urgentes, las Relatorías estiman oportuno formular conclusiones preliminares y resaltar a continuación algunas de las recomendaciones contenidas en este documento, sin perjuicio de los desarrollos posteriores que realicen en sus respectivos informes finales. Las Relatorías se ponen a disposición del Estado mexicano y ofrecen su asistencia para que las recomendaciones se atiendan a la brevedad posible.

### **1. Violencia, impunidad y autocensura.**

Las Relatorías consideran que la libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos, principalmente por los actos de violencia e intimidación que sufren las y los periodistas en el país. Según la información recibida, en los últimos diez años 64 periodistas han sido asesinados y 11 han sido desaparecidos, ubicando a México como el país más peligroso para el ejercicio del periodismo en las Américas. Las Relatorías pudieron constatar que en los últimos años la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros de periodistas se concentran en entidades federativas que cuentan con fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, entre otros, a los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. En algunos de dichos Estados hay comunidades totalmente silenciadas por el efecto paralizante que genera el clima de violencia e impunidad.

La ausencia de investigaciones concluidas en la gran mayoría de los casos impide determinar con exactitud las causas y responsables de estos crímenes. No obstante, la información recibida por las Relatorías permite afirmar que en estos lugares el crimen organizado representa la mayor amenaza a la vida e integridad física de los y las periodistas, especialmente de aquellos/as que cubren noticias locales sobre corrupción administrativa, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados.

Las Relatorías están conscientes de que el problema de la violencia en México afecta a todos los sectores de la población. Sin embargo, observan que las agresiones contra periodistas y comunicadores tienen efectos multiplicadores que impactan a los demás periodistas y comunicadores, genera zozobra y autocensura, priva a la sociedad en general de su derecho a estar informada y desalienta la denuncia, todo lo cual incrementa la impunidad.

Las Relatorías están convencidas de que la protección del derecho a la libertad de expresión debe formar parte fundamental de la agenda de seguridad ciudadana en México. Por ello saludan la existencia de una Fiscalía Especializada y las incipientes discusiones en torno a la creación de un mecanismo de protección para periodistas a nivel nacional y en algunas entidades federativas. Sin embargo, de particular gravedad resulta para las Relatorías el constatar la impunidad que caracteriza los crímenes contra periodistas en México, fenómeno que alienta de manera perversa la reproducción de este tipo de crímenes.

Sin una política pública integral dirigida a garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir información a través de cualquier medio es imposible que la sociedad mexicana pueda contribuir a combatir la delincuencia y la corrupción, y que ejerza un control activo e informado sobre las acciones del Estado para enfrentar el crimen y proteger a la población.

Por lo anterior, las Relatorías recomiendan particularmente:

Fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República y a los órganos locales de procuración y administración de justicia. Especialmente, se recomienda

adoptar las reformas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión

Dotar a la Fiscalía Especial y a las procuradurías locales de mayor autonomía y mayores recursos, así como adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes cometidos contra periodistas en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente agotada.

Establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas. Dicho mecanismo debe ser implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; ser liderado por una autoridad federal; contar con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; tener recursos propios y suficientes; y garantizar la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, funcionamiento y evaluación.

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

## 2. Libertad, diversidad y pluralismo en el debate democrático.

En torno a la regulación del espectro radioeléctrico y la aplicación de las disposiciones sobre radiodifusión, las Relatorías observan que existe una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radioeléctricas.

Asimismo, advierten que no existe un órgano regulador independiente, y que el marco jurídico vigente no ofrece garantías de certidumbre, pluralismo y diversidad. En particular, no existe un marco legal que reconozca a las emisoras comunitarias y establezca procedimientos claros, precisos y equitativos por medio de los cuales dichas emisoras puedan solicitar y obtener frecuencias para operar.

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

Por lo anterior, las Relatorías recomiendan particularmente:

Adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población, especialmente a la radiodifusión comunitaria para que pueda operar sin discriminación.

Crear un órgano público independiente del Gobierno que regule la radio y la televisión.

Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.

### 3. Acciones legales relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión.

Las Relatorías reconocen los avances registrados a nivel federal y en la mayoría de las entidades federativas en la despenalización de los delitos de calumnia, difamación e injurias. Sin embargo, aún existen tipos penales que permiten criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión. Preocupa a las Relatorías el uso de figuras penales en contra de periodistas que abordan asuntos de interés público, personas que trabajan en radios comunitarias y activistas sociales en el marco de actos de protesta social.

Las Relatorías están preocupadas por las acciones legales de carácter civil contra periodistas y medios en un entorno jurídico carente de estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad ulterior de quienes difunden información sobre asuntos de interés general o de crítica política. Además, las Relatorías recibieron información sobre acciones civiles que podrían tener el propósito de hostigar y silenciar la crítica, y que habrían sido interpuestas contra periodistas y medios de comunicación.

Por lo anterior, las Relatorías recomiendan particularmente:

Derogar los tipos penales que criminalizan la expresión, entre ellos los contenidos en la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917 y en los códigos penales estatales, así como abstenerse de recurrir a otras figuras penales para reprimir el ejercicio legítimo de la libertad de expresión.

Garantizar que las y los periodistas no sean sometidos a acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico como represalia por su trabajo, estableciendo estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad civil ulterior e incluyendo el estándar de la *real malicia* y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones ulteriores.

### 4. Acceso a la información.

Las Relatorías reconocen los notables avances logrados por el Estado mexicano en los últimos años, los cuales han convertido al país en un referente en materia de acceso a la información. Al mismo tiempo, observan que el marco jurídico e institucional que garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ante el Ejecutivo Federal, no siempre existe a nivel estatal y municipal. Las Relatorías también fueron informadas sobre la existencia de normas estatales así como sobre la interposición de recursos judiciales que pretenden revertir el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y de los órganos de transparencia de las entidades federativas.

Las Relatorías fueron informadas sobre prácticas que limitan la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia. Así, por ejemplo, en algunos Estados el poder judicial mantiene como reservadas las sentencias de instancia que han sido recurridas, hasta tanto no se agoten todas las etapas del correspondiente proceso. Asimismo, con base en una reforma reciente al artículo 16 del Código

Federal de Procedimientos Penales, las averiguaciones previas se mantienen reservadas hasta que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate. Esta norma es actualmente objeto de análisis por la Suprema Corte.

Por lo anterior, las Relatorías recomiendan particularmente:

Preservar los avances en materia de acceso a la información, garantizando que los órganos de transparencia sean autónomos y que sus resoluciones sean definitivas e inatacables.

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

### **Comentarios finales**

Las Relatorías se sienten privilegiadas de haber presenciado una emergente solidaridad entre las y los periodistas. El día antes de su llegada al país, reporteros, camarógrafos, fotógrafos y columnistas de diversos medios de comunicación realizaron manifestaciones públicas en 14 ciudades para reclamar condiciones de seguridad en el ejercicio de su actividad y protestar por el secuestro de cuatro periodistas en Gómez Palacio, Estado de Durango, por parte de quienes exigían la difusión de videos a cambio de su libertad. Las Relatorías hacen un reconocimiento y un llamado especial a las y los periodistas a continuar y profundizar estos procesos de solidaridad y apoyo mutuo. También expresan su admiración hacia los y las periodistas que conocieron—y a muchos que no conocieron—, que ejercen su profesión con gran dignidad y dedicación no obstante las condiciones difíciles y riesgosas a las que están sometidos. Expresan, además, su solidaridad con las y los periodistas que han sido víctimas de violencia y con sus familiares.

Durante su visita las Relatorías recibieron información de ciertas iniciativas adoptadas por algunos medios de comunicación para mejorar las condiciones laborales y de seguridad de sus periodistas. Las Relatorías invitan a los propietarios de los medios de comunicación a proveer el apoyo apropiado a las y los periodistas<sup>36</sup>, incluyendo protocolos de seguridad y capacitación adecuada para aminorar los riesgos. Asimismo, las y los periodistas y sus familiares deberían contar con medidas de seguridad social.

Adicionalmente, las Relatorías reconocen la importancia fundamental de la labor ejercida por las organizaciones de la sociedad civil que monitorean el goce de la libertad de expresión en México en todas sus facetas, incluyendo las agresiones contra las y los periodistas. Consideran esencial que estas organizaciones continúen realizando esta importante labor en condiciones de seguridad e instan a la sociedad mexicana y a la comunidad internacional a seguir apoyando sus esfuerzos.

Finalmente, las Relatorías reconocen una vez más la apertura del Estado mexicano al haberles invitado a realizar una visita oficial al país, y expresan su voluntad para

seguir apoyando todos los esfuerzos que el Estado emprenda para fortalecer la libertad de expresión de todas las mexicanas y los mexicanos. Respetuosamente, las Relatorías instan al Estado mexicano a atender a la brevedad posible las recomendaciones mencionadas el día de hoy al término de la visita oficial conjunta. La situación apremiante por la que atraviesa la libertad de expresión en México precisa de acciones efectivas e inmediatas como las aquí señaladas.

- <sup>1</sup> CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/206/10, 27 de julio de 2010.
- <sup>2</sup> CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/206/10, 27 de julio de 2010.
- <sup>3</sup> Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 342; Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, México, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párr. 18.
- <sup>4</sup> Ver Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211.
- <sup>5</sup> Actualmente se denomina Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.
- <sup>6</sup> Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas, Informe 2009; entrevista con Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, 12 de agosto de 2010.
- <sup>7</sup> Ver CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 30 de diciembre de 2009, párr. 8.
- <sup>8</sup> Ver CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 30 de diciembre de 2009, párrs. 225, 231.
- <sup>9</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, sentencia de 7 de junio de 2007.
- <sup>10</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, sentencia de 7 de junio de 2007.
- <sup>11</sup> Carta del Presidente de la CIDH al Presidente de la Mesa Directiva del Senado, sobre "Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión", 15 de mayo de 2008.
- <sup>12</sup> Ver CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 30 de diciembre de 2009, párrs. 234, 235.
- <sup>13</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, sentencia de 7 de junio de 2007.
- <sup>14</sup> Ver COFETEL, Comunicado de Prensa No. 05/2010, 27 de enero de 2010.
- <sup>15</sup> Ver CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 30 de diciembre de 2009, párr. 223.
- <sup>16</sup> Ver CNDH, Recomendación 57/2009, p. 26.
- <sup>17</sup> Estado de Veracruz, Dirección General de Comunicación Social, Oficio No. DGCS/UAIP/037/2010, 28 de junio de 2010.
- <sup>18</sup> Ver CNDH, Recomendación 57/2009, p. 21-25.
- <sup>19</sup> Ver CNDH, Recomendación 60/2009.
- <sup>20</sup> Ver CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión*, 25 de febrero de 2009, párr. 56.
- <sup>21</sup> Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, México, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010.
- <sup>22</sup> CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2007, párr. 138.
- <sup>23</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo de Revisión 2044/2008, sentencia de 17 de junio de 2009.
- <sup>24</sup> *La Jornada*, "Pierde Kamel Nacif demanda contra Lydia Cacho", 3 de enero de 2007, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/03/index.php?section=politica&article=005n2pol>.
- <sup>25</sup> CNDH, Recomendación 16/2009.
- <sup>26</sup> Artículo 243 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales.
- <sup>27</sup> *El Sur*, "Es justo que el juez absuelva a Raúl Hernández, dice el visitador de la Codehum", 20 de agosto de 2010.
- <sup>28</sup> CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, capítulo IV, párr. 34.
- <sup>29</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo 4/2010, 30 de junio de 2010.
- <sup>30</sup> 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.
- <sup>31</sup> Ver CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2007, capítulo VII, párr. 7.
- <sup>32</sup> Ver Declaración Conjunta de la Relatorías para la Libertad de Expresión de la ONU, la OSCE y la OEA, 2003.
- <sup>33</sup> CNDH, Recomendación 57/2009, pp.12-14.

---

<sup>34</sup> CNDH, Recomendación 57/09, p.16.

<sup>35</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 6

<sup>36</sup> Ver Declaración Conjunta de la Relatorías para la Libertad de Expresión de la ONU, la OSCE y la OEA, 2003.