

CENTENARIO
1917  2017
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHOS DE LOS PERIODISTAS

Socorro Apreza Salgado



BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
INEHRM-IIJ



NUESTROS
DERECHOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO
SECRETARÍA DE CULTURA

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
INEHRM-IIJ

NUESTROS
DERECHOS

Libertad

de expresión y derechos
de los periodistas

NUESTROS DERECHOS

CENTENARIO



CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CENTENARIO
1917  2017
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

EDGAR ROMO GARCÍA

*Presidente de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión*

ERNESTO JAVIER CORDERO ARROYO

*Presidente de la Cámara de Senadores
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES

PODER EJECUTIVO FEDERAL

ALFONSO NAVARRETE PRIDA

Secretario de Gobernación

MARÍA CRISTINA GARCÍA CEPEDA

Secretaria de Cultura

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ

Diputado Federal

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Senador de la República

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación*

ALFONSO PÉREZ DAZA

Consejero de la Judicatura Federal

PATRICIA GALEANA

Secretaria Técnica

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos
Héctor Fix-Zamudio
Sergio García Ramírez
Olga Hernández Espíndola
Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos
Rogelio Flores Pantoja
Javier Garcíadiego
Sergio López Ayllón
Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro
José Gamas Torruco
Juan Martín Granados Torres
Aurora Loyo Brambila
Gloria Villegas Moreno



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA
Secretaria de Cultura
María Cristina García Cepeda



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Luis Barrón Córdova	Ricardo Pozas Horcasitas
Fernando Castañeda Sabido	Salvador Rueda Smithers
Ana Carolina Ibarra González	Rubén Ruiz Guerra
Luis Jáuregui Frías	Enrique Semo Calev
Erika Pani Bano	Gloria Villegas Moreno



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Pedro Salazar Ugarte
Director

Issa Luna Pla
Secretaria Académica

SERIE NUESTROS DERECHOS

COORDINACIÓN EDITORIAL

Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Libertad

de expresión y derechos
de los periodistas

NUESTROS DERECHOS

SOCORRO APREZA SALGADO



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

JC599

A67

2018 Apreza Salgado, Socorro

Libertad de expresión y derechos de los periodistas/Socorro Apreza

Salgado; Patricia Galeana, Pedro Salazar Ugarte, presentación; México, Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM: Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ, 2018.

156 páginas (Biblioteca Constitucional. Nuestros Derechos)

ISBN 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (obra completa)

ISBN 978-607-9419-27-1, Serie Nuestros Derechos

ISBN 978-607-549-064-9, *Libertad de expresión y derechos de los periodistas*

Libertad de expresión. 2. Derechos humanos. 3. Periodistas I. t. II. Ser.

Primera edición: noviembre de 2018

DR © 2018. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

DR © 2018. INEHRM

Secretaría de Cultura

Paseo de la Reforma 175

Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500

Ciudad de México

Impreso y hecho en México

Colección Biblioteca Constitucional 978-607-9276-57-7

Serie Nuestros Derechos 978-607-9419-27-1

Libertad de expresión y derechos de los periodistas 978-607-549-064-9

CONTENIDO

XI	•••	Nuestros derechos a través de la historia
	•••	Patricia GALEANA
XV	•••	Presentación
	•••	Pedro SALAZAR UGARTE
XIX	•••	Prólogo
	•••	Miguel CARBONELL
3	•••	Introducción
		CAPÍTULO PRIMERO
9		LIBERTAD DE EXPRESIÓN
9	•••	I. A modo de introducción
12	•••	II. Un derecho de naturaleza bifronte: dimensión individual y social de la libertad de expresión
16	•••	III. Relación entre democracia y libertades de expresión e información: garantía de la formación libre de las opiniones públicas
16	•••	1. Generalidades
18	•••	2. Formación y manifestación libre de la opinión pública u opiniones públicas

CAPÍTULO SEGUNDO	
DERECHOS Y DEBERES DE LOS PERIODISTAS	
25	
26	I. Definición de periodista
34	II. Cláusula de conciencia informativa
35	1. Alcances del marco normativo interno
37	2. Sujetos de la cláusula de conciencia
38	3. Objeto de la cláusula de conciencia
39	4. Modalidades de la cláusula de conciencia
45	5. La cláusula de conciencia en los medios de comunicación indígenas
47	III. Secreto profesional informativo
47	1. Breves consideraciones sobre el secreto profesional informativo en el marco normativo interno
51	2. Definición
51	3. Sujetos y objeto del secreto profesional informativo
53	4. Contenido del secreto profesional informativo
57	IV. Mecanismos de autorregulación y los derechos de las audiencias
57	1. Mecanismos de autorregulación y los derechos de las audiencias
60	2. Códigos de ética y derechos de las audiencias
60	A. A modo de introducción
66	B. Derechos de las audiencias

		CAPÍTULO TERCERO
71		RESTRICCIONES LEGALES QUE PONEN EN RIESGO EL EJERCICIO DE LAS LIBERTADES INFORMATIVAS
73	I.	La vía penal como medio para sancionar conductas ilícitas en el ejercicio de la libertad de expresión en México
73	1	Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos
75	2.	Sistema Interamericano
79	3	Los criterios de interés público y de un mayor umbral de tolerancia a la crítica por parte de los funcionarios públicos
79	A.	Un mayor umbral de tolerancia a la crítica por parte de los funcionarios públicos
81	B.	Interés público
85	II.	¿Es la vía penal un medio restrictivo o idóneo para sancionar conductas ilícitas en el ejercicio de la libertad de expresión?
86	1.	Penalización y despenalización de los delitos en contra del honor en los ámbitos federal y estatal
86	A.	Respuesta del legislador en el ámbito federal
89	B.	Respuesta del legislador en el ámbito de entidades federativas
94	III.	Derecho de réplica
95	1.	Definición
96	2.	Titulares del derecho de réplica
97	3.	Sujetos obligados

99	•	4. Plazo para ejercer el derecho de réplica
100	•	5. Casos en los que no procede la publicación o transmisión de la réplica
102	•	6. Procedimiento judicial y requisitos
102	•	A. Competencia
102	•	B. Procedimiento
		CAPÍTULO CUARTO
105		LA CRISIS DE LAS LIBERTADES INFORMATIVAS EN MÉXICO
107	•	I. Situación de México
111	•	II. Mecanismos de protección de periodistas
111	•	1. Estructura orgánica del mecanismo
112	•	2. Financiación del mecanismo
114	•	3. Tipos de medidas y contenido
115	•	4. Plazo para dictar las medidas urgentes
115	•	III. Breve conclusión
117	•	Conclusiones
		Escasez de garantías para proteger y garantizar los derechos de los periodistas en México
123	•	Fuentes citadas

NUESTROS DERECHOS A TRAVÉS DE LA HISTORIA

La primera Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamó que todos los hombres nacen libres e iguales ante la ley. En la Revolución Francesa de 1789 se exigió al Estado el respeto de todas las libertades y la igualdad jurídica, con la supresión de fueros y privilegios. Antes, los nobles ingleses habían iniciado el proceso de límites a la monarquía con la Carta Magna de 1215.

Los derechos de los ciudadanos y sus garantías se establecieron desde el *Bill of Rights* de la Revolución Inglesa de 1689, la Constitución de Virginia de 1776, las enmiendas o adiciones a la Constitución americana de 1787 y las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, así como en todas las constituciones que se promulgaron a lo largo del siglo XIX.

En México, la Constitución de 1814 estableció los derechos humanos de carácter individual y señaló que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 dispuso que “la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”, y a lo largo de la Constitución de 1824 se incluyeron diversos derechos fundamentales. Por su parte, la Constitución Federal de 1857 reconoció que “los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones

sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Fue en la Constitución mexicana de 1917 donde se estableció, por primera vez en el mundo, la obligación del Estado de proteger no sólo los derechos individuales, sino también los derechos sociales de los trabajadores, del campo y de la ciudad.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en la Declaración Universal de 1948, se reconocieron no sólo los derechos de los hombres, sino también los de las mujeres como seres humanos. A partir de entonces se han firmado más de 100 tratados y convenciones internacionales para el respeto a los derechos humanos universales.

En nuestro país, en 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en 2011 se hicieron importantes reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo,¹ marcando un nuevo paradigma para el respeto y la garantía de nuestros derechos.

El artículo 1o. de nuestra Constitución ahora dice a la letra:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

También señala que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Asimismo, la fracción I del artículo 103 señala que los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite “por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que vio-

¹ El 6 y 10 de junio de 2011 se publicaron, respectivamente, en el *Diario Oficial de la Federación*.

len los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.

En el mismo sentido, en 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación² reiteró que los tratados internacionales en materia de derechos humanos son equiparables a la Constitución.

Ahora, en el marco de la conmemoración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, de la Secretaría de Cultura, presentan la actualización de la serie Nuestros Derechos³ con el propósito de contribuir al conocimiento de nuestra Carta Magna y de las leyes que nos rigen, así como de nuestros derechos y obligaciones.

El derecho es el conjunto de normas que regula nuestra convivencia y es el medio para acceder a la justicia. Determina asimismo las funciones del Estado, con el objetivo de lograr el bienestar de la sociedad. La Constitución es la fuente de las normas jurídicas de una sociedad democrática. La cultura de la legalidad garantiza la vigencia del Estado de derecho, esencial para la convivencia social.

Uno de los principales objetivos de la conmemoración del centenario de la Constitución de 1917 es difundir su contenido y concientizar sobre la importancia del cumplimiento de las normas que nos hemos dado, así como reflexionar sobre los mejores mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales. Conociendo nuestra legislación podremos ejercer mejor nuestros derechos y exigir su observancia.

La serie Nuestros Derechos busca que todos los sectores de la sociedad conozcan los derechos contenidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales que nuestro país ha firmado.

² Resolución de la contradicción de tesis 293/2011.

³ La primera edición fue coordinada por la doctora Marcia Muñoz de Alba Medrano y publicada por la LXVIII Legislatura de la Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el 2000.

A través de los volúmenes que componen la serie Nuestros Derechos el lector podrá conocer la conceptualización del derecho y los derechos que otorga nuestro orden jurídico. Entre ellos se encuentran los derechos de las niñas y los niños, las mujeres, las comunidades indígenas, las familias, la comunidad LGTBI (lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex), las personas divorciadas, los inmigrantes, los extranjeros, los trabajadores del campo y de la ciudad, los derechos de propiedad intelectual, los de las personas en reclusión, los detenidos y sujetos a proceso, el derecho al medio ambiente, los derechos de los consumidores, de los arrendatarios, de los usuarios de la banca, de los propietarios y de los creyentes.

Los autores de las obras de la presente serie son destacados especialistas en la rama que abordan. El lector encontrará de forma accesible la explicación de sus derechos de acuerdo con el tema correspondiente, así como los antecedentes y su situación en la legislación nacional e internacional actual. Para identificar cuáles son los procedimientos previstos en la ley y, en su caso, saber ante qué instancias se puede solicitar el asesoramiento necesario para ejercer sus derechos.

Como se establece en el artículo 3o. de la Constitución, la democracia no solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino también “un sistema de vida”.

Patricia GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México*

PRESENTACIÓN

La serie Nuestros Derechos nació como una iniciativa desde la academia, en coordinación con las instituciones de representación democrática, para llevar a un público amplio información accesible sobre una cuestión medular: los derechos de los que son titulares las personas en nuestro país. La edición original, como recuerda Miguel Carbonell en el prólogo que acompaña los diferentes volúmenes, se remonta al año 2000 cuando, bajo la dirección de Diego Valadés, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México se dio a la tarea de coordinar los textos que la componen. Esos trabajos fueron reeditados en 2001 y, ahora, han sido objeto de actualizaciones para esta nueva edición especial que ve la luz en el contexto de los festejos por el centenario de la Constitución de 1917.

Si bien no se trata de un catálogo exhaustivo que abarque la totalidad de derechos de los que somos titulares, la serie ofrece textos sobre derechos emblemáticos y, en cierta medida, poco convencionales. Además lo hace centrandó la atención en los titulares de los mismos. Los lectores podrán conocer los derechos de los usuarios de la banca, de los autores, artistas e inventores, de los propietarios o de los consumidores. Pero también, en paralelo, tendrán la posibilidad de conocer derechos de grupos especialmente vulnerables, como es el caso de los migrantes, de las niñas y niños, así como el derecho relativo a la diversidad sexual. Y, además, podrán adentrarse en el abanico de derechos que corresponden a los internos en el sistema penitenciario mexicano,

a los creyentes, a los trabajadores en el sistema de salud o a las personas divorciadas.

Así las cosas, se trata de derechos concretos de las personas de a pie. De hecho, como puede observarse, en la serie se ofrece una selección de temas que no pretende brindar una visión abstracta o academicista de los derechos de las personas sino que, por el contrario, se propone evidenciar la dimensión práctica y útil de un tema tan relevante. Por ello los textos se decantan hacia la reconstrucción de los derechos de sujetos concretos y no hacia la reflexión filosófica —sin duda también relevante— sobre lo que son e implican estos bienes jurídicos fundamentales. De esta manera, los libros están destinados a las personas que, en los diferentes roles sociales y circunstancias en los que interactúan con otros, se convierten en titulares de diversos derechos. Y esas personas somos todos nosotros.

En el origen de la serie descansan una premisa y una preocupación que no han perdido vigencia. La premisa es que los derechos sólo adquieren un sentido y un valor plenos cuando son ejercidos. La preocupación emerge porque muchas personas desconocen cuáles son sus derechos y, por lo mismo, no se encuentran en condiciones de ejercerlos. Así las cosas, el desconocimiento impacta de manera directa en la eficacia de esta agenda estratégica. Y eso compromete el futuro de nuestro país. Si reconocemos que una sociedad civilizada —libre e incluyente— sólo es aquella en la que todas las personas ejercen realmente sus derechos, tenemos que nuestro país está lejos de esa civilidad. Recordemos la distinción propuesta por Avishai Margalit: “distingo entre una sociedad decente y una civilizada. Una sociedad civilizada es aquella cuyos miembros no se humillan unos a otros, mientras que una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas”.¹

Para que esa humillación no se verifique, ni en su dimensión social ni en su dimensión institucional, resulta fundamental que las relaciones de las personas entre sí y las de éstas con el Estado

¹ Cfr. Margalit, A., *La sociedad decente*, Barcelona, Paidós, 2010, p. 15. Retomo la cita del texto “Sobre decencia, desigualdades y consenso socialdemócrata”, de Rodolfo Vázquez, al que he tenido acceso en versión preliminar.

se ejerzan bajo la lógica de los derechos y no bajo la fuerza de los privilegios. Porque, como ha sostenido Luis Salazar Carrión, sólo así tendremos una sociedad de ciudadanos y no una comunidad de clientelas. Es decir, solamente de esta manera lograremos edificar una sociedad que sea, al mismo tiempo, decente y civilizada.

Esta serie de textos —desde el acotado nicho que corresponde al pensamiento en la construcción de la cultura— quiere influir en esa dirección. Estamos convencidos de que las dinámicas sociales cambian con el tiempo y sabemos que es posible incidir en la dirección de esas transformaciones. En el Instituto de Investigaciones Jurídicas estamos comprometidos con la agenda de los derechos y, por lo mismo, apostamos por ese parador como horizonte. Ojalá que estos libros sirvan como un medio para sumar aliados para esa causa civilizatoria.

Como adelanté al inicio de estas páginas, esta edición aparece en un momento especial. En febrero de 2017 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumplirá 100 años de vigencia, y con ese motivo se han emprendido y se seguirán emprendiendo múltiples iniciativas culturales, políticas y académicas. La finalidad de estos esfuerzos es celebrar al documento constitucional que sentó las bases para la modernización política y social de nuestro país pero, al mismo tiempo, invitar a una reflexión crítica sobre lo que nos falta por hacer. El principal pendiente es convertir a nuestra sociedad en una verdadera sociedad de derechos. De ahí la relevancia de los textos que usted tiene en sus manos.

La reedición de los trabajos de la serie Nuestros Derechos constituye una de las aportaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en estrecha coordinación con el Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nuestros esfuerzos conjuntos, en buena medida, han sido posibles por el talento y el profesionalismo de la doctora Patricia Galeana, secretaria técnica de dicho comité y directora general del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, a quien expreso mi reconocimiento. Lo mismo vale para su equipo de trabajo y para

los autores de los textos y el personal de la Secretaría Técnica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, a cargo de Raúl Márquez, quienes han hecho posible esta publicación. Enhorabuena por el esfuerzo y, sobre todo, por el resultado.

Pedro SALAZAR UGARTE
*Director del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

México, D. F., a 20 de julio de 2015

PRÓLOGO

La Universidad Nacional Autónoma de México tiene tres funciones básicas de acuerdo con lo que señala su Ley Orgánica: ejercer la docencia, realizar investigación y difundir la cultura.

No es exagerado señalar que el libro que el lector tiene entre las manos cumple con esos tres propósitos. Sirve a la docencia en la medida en que perfectamente puede ser utilizado en un salón de clases para formar a futuros abogados o a profesionistas de otras ramas de las ciencias sociales; es un producto de investigación dado el alto nivel de su autora, por su calidad de miembro de uno de los institutos de investigaciones jurídicas más prestigiosos a nivel mundial; y a la vez es un ejercicio de difusión de la cultura, puesto que los temas de derechos humanos representan por sí mismos la expresión del desarrollo cultural y moral de la humanidad entera.

El origen de la serie Nuestros Derechos, de la que el presente texto forma parte, se remonta al año 2000, cuando el doctor Diego Valadés, a la sazón director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, impulsó su primera edición, que alcanzó en poco tiempo varias reimpressiones. Esta segunda edición surge por el impulso y la fecunda creatividad del anterior director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el doctor Héctor Fix-Fierro, quien ha sabido aquilatar como es debido las cosas positivas que se habían hecho en las anteriores administraciones de nuestra institución.

Para esta segunda edición le hemos pedido a los autores que actualicen y pongan al día sus textos, pero siempre respetando la idea original en el sentido de que debía tratarse de textos que no excedieran una determinada extensión, que fueran lo más claros y pe-

dagógicos posible y que tuvieran una cierta vocación “práctica”, en el sentido de que no se incluyeran demasiadas reflexiones teóricas o puramente doctrinales, sino que la exposición de cada autor estuviera dirigida a ofrecer fundamentos aplicados para entender el significado y alcance de nuestros derechos en el mundo real.

Hemos aprovechado esta nueva oportunidad de difusión del pensamiento jurídico para incluir temas novedosos, cuyo desarrollo le fue encargado a jóvenes juristas muy destacados. El resultado queda desde luego a juicio de los lectores.

La tarea realizada a lo largo de más de 70 años por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha permitido ir generando una más sólida —aunque todavía incipiente y sin duda poco robusta— cultura jurídica. Esta colección se propone abonar en esa noble tarea: incidir en el conocimiento y difusión cultural de los derechos que tenemos todas las personas, o bien que tienen las personas que se encuentran en una determinada posición jurídica, derivada de sus relaciones familiares, de su ocupación laboral, de sus preferencias sexuales, de su creatividad, etcétera.

Tienen razón quienes afirman que la forma más impune en que se puede violar un derecho se produce cuando el titular de ese derecho lo desconoce. Pero también es cierto que el conocimiento de nuestros derechos es un paso indispensable para poder hacerlos efectivos en la práctica.

La escuela, en sus niveles de educación básica y media superior, es un espacio natural de aprendizaje de la cultura jurídica, pero no debemos limitarnos a esa etapa de la vida de las personas. En realidad, sobre nuestros derechos se puede (y se debe) seguir aprendiendo siempre. Es un esfuerzo que debe hacer cada persona y que estamos seguros que valdrá la pena.

Los derechos que tenemos todos conforman la columna vertebral de cualquier sistema democrático y son un excelente indicador del grado de desarrollo de un país. En la medida en que los derechos humanos sean respetados y estén efectivamente garantizados de forma universal, estaremos en posibilidad de elevar de manera muy significativa el nivel de vida de las personas. Una vida que vale la pena vivirse es aquella en la que los derechos más básicos no son violados cotidianamente.

Los derechos humanos nos suministran la posibilidad de alcanzar nuestros planes en la vida, lo que equivale a decir que nos permiten desarrollar toda nuestra potencialidad como seres humanos. En eso consiste la autonomía moral que tenemos las personas, a diferencia de otros seres vivos que habitan en la Tierra.

Pero además, los derechos humanos le dan contenido al sistema democrático. No es cierto que la democracia se agote o se resuma en los procesos electorales y en las campañas políticas. Las elecciones libres y auténticas son, desde luego, un requisito de todo sistema democrático, pero no agotan las posibilidades de manifestación de la democracia. Para los seres humanos es tan importante poder votar como tener asegurados el derecho a la salud, a la educación, al medio ambiente, al debido proceso legal, a no ser discriminados o torturados, etcétera. Un gobierno que no respete esos derechos ni haga todo lo que esté a su alcance para realizarlos en la práctica no puede llamarse democrático, por más que haya accedido al poder a través de comicios transparentes y competidos.

Por lo tanto, existen muchas y muy buenas razones por las que debemos esforzarnos entre todos para conocer y hacer efectivos nuestros derechos. De esa manera estaremos contribuyendo a elevar la calidad de vida de las personas que habitan en nuestro país y haremos a éste más democrático. En el fondo, de lo que se trata —para decirlo en breve— es de difundir aquello que nos hace mejores personas y que nos permite colectivamente construir sociedades más justas. Vale la pena poner en ello el mayor de nuestros esfuerzos, como lo han hecho todos los autores que han contribuido de manera ejemplar y rigurosa a conformar este nuevo proyecto editorial de la UNAM que ahora ve la luz. Ojalá que se difunda mucho y alcance todos los objetivos que nos propusimos quienes participamos en su creación.

Miguel CARBONELL

*Coordinador académico de la serie Nuestros Derechos
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

Ciudad Universitaria, enero de 2015

*A mi hermano Hugo,
fuente de vida que
no se extingue.*

*A mi madre Concepción,
por ser amor y resistencia
hasta el último instante
de su vida.*

INTRODUCCIÓN*

La crisis en materia de seguridad pública en México nos arrebató la calma, la respiración; nos cosifica y nos deja a disposición de la violencia y la delincuencia organizada, así como frente a intentos del Estado por combatirla, generalmente fracasados y que, incluso, muestran su connivencia con ella, como se aprecia en los altos índices de impunidad. Hoy, más que nunca, depende también de nosotros y nosotras poner un alto; debemos forzarnos a recuperar el aliento mediante la acción y la renovación, pues la

acción es el momento en el que el hombre desarrolla la capacidad que le es más propia: La capacidad de ser libre. Pero la libertad de Hannah Arendt no es la mera capacidad de elección, sino la capacidad de trascender lo dado y empezar algo nuevo, y el hombre sólo trasciende enteramente la naturaleza cuando actúa.¹

Un buen ejemplo de renovación es la reciente construcción de ciudadanía durante las elecciones de 2018, en las cuales los y las ciudadanas caminamos —nos desplazamos en colectivo de la apatía a la participación— al cuestionar al partido político en el poder —PRI— y participar —presidencia de la República: 63.4290 por ciento; Senado: 63.5196; diputados: 63.2091—; así rompimos el fenómeno de las elecciones cerradas con resultados cues-

*Agradezco a Francisco Martínez Cruz, Armando Bravo Salcido y Delia Beatriz García Valencia por sus comentarios y correcciones.

¹ Manuel Cruz, “Estudio introductorio a Arendt”, p. VIII.

tionados por alguno de los contendientes. Y acerca de ese camino es tiempo de recordar y aplicar que “sólo el renacimiento del espíritu crítico puede darnos un poco de luz en la gran oscuridad de la historia presente”.²

De modo que el título de este libro, *Derechos de los periodistas y a la libertad de expresión*, es una evocación para examinar uno de los grandes retos de la democracia mexicana, la cual se caracteriza por la inseguridad pública y los altos índices de impunidad en los casos de delitos contra periodistas. El relator de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho de Opinión y de Expresión y el relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), declaran que esta violencia e inseguridad que rodean el medio periodístico buscan sofocar el debate público y la participación cívica, a nivel local, estatal y nacional, por medio de asesinatos y desapariciones, ataques físicos y psicológicos cuyo propósito es afectar las libertades de expresión e información.

Incluso, como señala la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), los actos de violencia cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación vulneran de manera grave su derecho a la vida y su derecho a expresarse libremente, y generan un efecto de autocensura entre los demás trabajadores de los medios de comunicación social.³

Actualmente, México cuenta con un elevado índice de impunidad en los casos de delitos contra periodistas que asciende a 99.6 por ciento.⁴ Esta impunidad “genera un fuerte efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión y las consecuencias negativas para la democracia son particularmente graves, dado que afectan el intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e

² Octavio Paz, *El ogro filantrópico*, p. 285.

³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Zonas silenciadas. Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.16/17, 16 de marzo de 2017, p. 11.

⁴ Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica, *Democracia Simulada, nada que aplaudir*, pp. 31 y 35.

información”.⁵ Igualmente, impacta al pluralismo informativo interno⁶ y externo,⁷ el primero mediante la autocensura o el desplazamiento forzado interno de los periodistas producto de la violencia, hechos que disminuyen la diversidad de opiniones en los medios de comunicación; el segundo se desprende del cierre de medios de comunicación que propicia la disminución de fuentes de información diversas entre sí. Así, al no garantizar el pluralismo informativo interno y externo, se menoscaba el derecho a recibir información plural y veraz, requisito para la formación libre de la opinión pública, u opiniones públicas, y la participación libre de las y los ciudadanos, elementos que conducen a la construcción de una ciudadanía democrática.

Como se desprende de las líneas precedentes, la impunidad respecto a los asesinatos, amenazas, secuestros, privación de la libertad y lesiones cometidas contra periodistas tiene como resultado la vulneración de las libertades informativas. Esta vulneración se produce en la medida que, como bien advierte Mendonca, la impunidad

constituye, en rigor, una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar los delitos, de adoptar medidas apropiadas

⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 3.

⁶ Por ejemplo, el caso de Javier Valdez se tradujo en el silenciamiento de una opinión desde el momento que, “como muchos otros periodistas y personas defensoras de derechos humanos en México, estaba expuesto a la misma violencia que genera el desplazamiento forzado interno de miles de personas. Desafortunadamente, las agresiones que sufrió y que tuvieron como consecuencia su muerte, hasta el momento, no han sido esclarecidas”, CNDH, *Recomendación núm. 39/2017, sobre el caso de 2,038 personas víctimas de desplazamiento interno en el estado de Sinaloa*, p. 31.

⁷ Ejemplos de la reducción del pluralismo informativo externo son: 1. El periódico *Norte de Ciudad Juárez*, que dio a conocer el cierre definitivo debido a que no existen las garantías de seguridad para ejercer el periodismo crítico de contrapeso, tras el asesinato de Miroslava Breach, colaboradora de este medio y corresponsal de *La Jornada* en Chihuahua, Rubén Villalpando, “Cierra el diario Norte de Juárez”, *La Jornada*, p. 1. 2. El diario *El Mañana de Nuevo Laredo*, que dejó de circular el domingo 29 y el lunes 30 de enero de 2017 debido a agresiones y amenazas del crimen organizado, Juan Alberto Cedillo, “El Mañana de Nuevo Laredo suspende publicaciones por amenazas del narco”, *Proceso*.

respecto de sus actores para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas y condenadas con penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos, de garantizar el derecho y de tomar las medidas necesarias para evitar la repetición de tales delitos.⁸

Por el contrario, el freno a la impunidad se traduce en el cumplimiento de las obligaciones del Estado mediante la garantía a las víctimas de recursos eficaces, la protección de la vida y el derecho a comunicar y recibir información veraz y plural, y, a su vez, en una posibilidad para incentivar la presentación de denuncias, principalmente, porque hoy en México el ejercicio de las libertades informativas se traduce en amenazas, lesiones o, incluso, en la pérdida de la vida por combatir la impunidad y promover las libertades informativas.

Como se aprecia, hay que extirpar la impunidad mediante mucha publicidad, y en ello los periodistas y los medios de comunicación tienen un papel determinante en el ejercicio de las libertades informativas, que son un requisito *sine qua non* para avanzar en la denuncia y exigir una respuesta contundente frente a la impunidad. Máxime cuando, de acuerdo con la RELE, se ha constatado que los periodistas más afectados fueron aquellos que cubrían noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, delincuencia organizada y seguridad pública.⁹

De la agudización de la violencia extrema contra los periodistas, de la cooptación del aparato del Estado o de la falta de cumplimiento de sus obligaciones surgen las siguientes interrogantes: ¿el marco normativo mexicano va en la línea de asegurar o restringir las libertades informativas?, ¿se garantizan los derechos de los periodistas?, ¿los mecanismos de protección de periodistas son una respuesta suficiente para asegurar las libertades informativas?

Estas interrogantes llevan a plantear que el ejercicio de las libertades informativas en México ha estado secuestrado por el poder constituido y los poderes fácticos. Para verificar esta afirmación

⁸ Daniel Mendonca, “Insolente impunidad”, *abc color*.

⁹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 13.

iniciaré señalando lo que entendemos por libertad de expresión; la diferencia entre libertad de expresión, en sentido estricto, y derecho a la información; la relación entre libertad de expresión, en sentido amplio, y democracia, y el papel de los periodistas en el aseguramiento de las libertades informativas; las restricciones de la libertad de expresión a nivel federal y estatal, y por último, la eficacia de los mecanismos de protección de los periodistas en México.

CAPITULO PRIMERO

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Son numerosos los casos en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) ha abordado la libertad de expresión e información, la mayoría de ellos en relación con restricciones ilegítimas por medios directos e indirectos, instrumentada por autoridades internas y particulares, aplicada especialmente a periodistas y, en menor medida, a particulares. Estas restricciones van desde medidas directas, como el secuestro de libros, la privación de la libertad y de la vida, la penalización de delitos contra el honor y la restricción del principio de máxima publicidad, hasta medidas indirectas como el retiro del título de nacionalidad y la vulneración del derecho de integridad personal derivado de actos de violencia fomentados por las autoridades, campañas de desprestigio, etcétera. Las opiniones consultivas también han sido de especial relevancia para la protección de la labor periodística, así como para lograr el equilibrio entre las víctimas de la publicación inexacta o agravante y los medios de comunicación.

Cabe señalar que, hasta el momento, la CorteIDH no se ha pronunciado en su jurisprudencia sobre la tutela del derecho a crear medios de comunicación,¹⁰ el cual se desprende de la mani-

¹⁰ Aspecto relevante para promover el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a crear medios de comunicación que se desprende del artículo 2o., apartado B, fracción VI y artículo 6o., apartado B, fracción III, de la CPEUM,

festación a difundir información. Esto, por el contrario, y como apunta Bustos Gisbert, sí lo lleva a cabo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).¹¹

Por su parte, los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) se refieren, respectivamente, a la legalidad de las restricciones de la libertad de expresión y a la prohibición de restricciones mediante vías y medios indirectos. El desarrollo jurisprudencial de la necesidad de las restricciones es sumamente rico, pero excede del objeto de nuestro estudio. Basta decir ahora que la CorteIDH ha declarado que “las sanciones penales como consecuencia de determinadas expresiones podrían ser consideradas en algunos casos como métodos indirectos de restricción de la libertad de expresión”.¹²

Igualmente, el inciso 4 del artículo en cuestión prevé la prohibición de la previa censura, salvo en el caso de los espectáculos públicos, con respecto a los cuales se establece una excepción para proteger la moral de la infancia y adolescencia.

Especial problemática implican los límites a la libertad de expresión, dispuestos en ese mismo inciso, porque se establecen conceptos indeterminados como la moral pública, el orden público o la seguridad nacional que, al igual que en el Convenio Europeo, como apunta Bustos, pueden ser utilizados para vaciar de contenido la libertad de expresión.¹³ Pese a ello, la CorteIDH, en torno al concepto de orden público, ha dejado claro que de ninguna manera puede ser invocado como “medio para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo

principalmente frente a la exigencia de requisitos para presentar la solicitud de concesión y, una vez otorgada la concesión frente a las dificultades para cumplir los requisitos técnicos para operar, al tiempo de la problemática en materia de financiación a la que se enfrentan. Véase Socorro Apreza Salgado, “La criminalización de las radios comunitarias e indígenas sin concesión”, pp. 283-305.

¹¹ Rafael Bustos-Gisbert, “Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática (Art. 10 CEDH)”, p. 530. En este sentido, véase Teresa Freixes Sanjuán, *Libertades informativas e integración en Europa*.

¹² CorteIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, 111, p. 72.

¹³ Rafael Bustos-Gisbert, *op. cit.*, p. 531.

o privarlo de contenido real”.¹⁴ Incluso, que el mismo concepto exige que, “dentro de la sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto”.¹⁵ De lo anterior también se desprende que al orden público democrático interesa y reclama el aseguramiento de la dimensión individual y social de la libertad de expresión.

Por último, en el inciso 5 prohíbe la propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial y religioso que constituyan incitaciones a la violencia.

En consecuencia, estamos frente a un precepto que dota de garantías a la libertad de expresión en sentido amplio; es decir, a la libertad de pensamiento y expresión, y al derecho a la información en sus tres manifestaciones: buscar, difundir y recibir información. Esta situación tiene particular relevancia para México después de las reformas del 10 de junio de 2011 y del 11 de junio de 2013, fechas en las que, respectivamente, se fortalece la protección de los derechos humanos y se adicionan, expresamente en el artículo 6o., párrafo segundo, las tres manifestaciones del derecho a la información y el pluralismo informativo.

Ahora bien, como señala Bustos en su análisis del artículo 10 de Convenio Europeo de Derechos Humanos, éste contiene algunos límites a la libertad de expresión complejos,¹⁶ hecho que también se da con el artículo 13 de la CADH. La labor de interpretación de la Corte Interamericana ha contribuido a esclarecer conceptos.

Cabe adelantar que el contenido del artículo 13 de la CADH, en comparación con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 10) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 19), fue diseñado para hacer las garantías de la

¹⁴ CorteIDH, Opinión Consultiva 5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

¹⁵ *Ibid.*, párrs. 67 y 69.

¹⁶ Rafael Bustos Gisbert, *op. cit.*, nota 13.

libertad de expresión más generosas y para reducir al *minimum* las restricciones a la libre circulación de ideas.¹⁷

II. UN DERECHO DE NATURALEZA BIFRONTE: DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y SOCIAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El artículo 13, inciso 1, de la CADH establece la libertad de expresión en sentido amplio, pues incluye, por un lado, la libertad de pensamiento y expresión y, por el otro, el derecho a buscar, difundir y recibir información.

La CorteIDH declara que la libertad de expresión y el derecho a la información tienen un aspecto de derecho-libertad; es decir, “un ámbito en el que los demás ciudadanos y poderes públicos han de abstenerse y dejar hacer, y otro aspecto de derecho de prescripción, es decir un ámbito en el que los poderes públicos han de intervenir activamente para optimizar la eficacia del derecho”.¹⁸ Tal cuestión queda muy clara en el caso “La última tentación de Cristo”: quienes están bajo la protección de la Convención “tienen no sólo el derecho y libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.¹⁹

Es por ello que la CorteIDH apunta que la libertad de expresión tiene dos dimensiones, la individual que requiere que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido a manifestar su propio pensamiento, pudiendo utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.²⁰ La social, que se traduce en el derecho a recibir

¹⁷ CorteIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, 5, párr. 50.

¹⁸ Joaquín Urías, *Lecciones de derecho a la información*, p. 54.

¹⁹ CorteIDH, Caso “La última tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros*) vs. Chile, Sentencia del 5 de febrero de 2001, párr. 64. El énfasis es nuestro.

²⁰ Véase CorteIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, 5, párr. 31. Caso “La última tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros*) vs. Chile, párr. 65. Caso *Ivcher Bronstein vs Perú*, Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C, 84, párr. 147. Caso

cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. De modo que la libertad de expresión, en su dimensión colectiva, comprende el “derecho a tratar de comunicar a otros sus puntos de vista,²¹ pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros.²²

Nuestra crítica a la jurisprudencia de la CorteIDH gira en torno al desarrollo de la dimensión social, donde no aborda el derecho a buscar o investigar información, sino que lo reduce a las dimensiones de comunicar y recibir información. Empero, en el Caso *Claude Reyes vs. Chile*, la corte incluye el derecho de acceso a la información en la manifestación de buscar o recibir información, sin señalarlo expresamente como parte de su dimensión social.

Como se desprende de los párrafos precedentes, la CorteIDH no aborda expresamente la diferenciación de la libertad de expresión y la libertad de información en tanto a su diferente objeto. Como apunta Urías, la primera “protege la emisión de juicios de valor y opiniones, el otro la transmisión de datos o hechos”. Esta situación no es menor, porque de ello depende que compartan los mismos límites y requisitos.²³ Lo curioso es que, pese a que no realiza la diferenciación de las libertades de expresión e información por su objeto, sí lo efectúa a la hora de abordar los requisitos y límites, al dejar claro que el requisito de veracidad sólo se exige a los hechos,²⁴ “de allí que no pueda ser sometida a requisitos

Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, 107, párr. 109. Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 78. Caso *Kimel vs. Argentina*, Sentencia 2 de mayo de 2008, Serie C, 177, párr. 53. Caso *Carvajal Carvajal vs. Colombia*, Sentencia del 13 de marzo de 2018, Serie C, 352, párr. 172.

²¹ Joaquín Urias, *op. cit.*, nota 18, p. 54

²² CorteIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, 5, párr. 32. Caso “La última tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, párr. 66. Caso *Iuher Bronstein vs. Perú*, párr. 148. Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, párr. 110. Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 79. Caso *Kimel vs. Argentina*, párr. 53. Caso *Carvajal Carvajal vs. Colombia*, párr. 172.

²³ Joaquín Urías, *op. cit.*, nota 18, p. 51.

²⁴ Véase CorteIDH, Caso *Kimel vs. Argentina*, párrs. 79 y 93. Caso *Perozo y otros vs. Venezuela*, párr. 151. Caso *Ríos y otros vs. Venezuela*, párr. 139. Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, párr. 124.

de veracidad la prueba respecto de juicios de valor”.²⁵ De forma conjunta, la Corte apunta que “mientras que las opiniones no son susceptibles de ser verdaderas o falsas, las expresiones sobre hechos sí lo son”.²⁶

A diferencia de la CorteIDH, con 27 años de antelación a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Constitucional Español (TCE) en su Sentencia 6/1988, F.J.5 señala la distinción de estas dos libertades a partir de su diferente objeto. Así, considera que la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas, opiniones; objeto amplio en el que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor. El derecho a comunicar y recibir información veraz sobre hechos noticiables.

Hoy por hoy, la SCJN distingue entre libertad de expresión y derecho a la información a partir de su objeto, declarando los siguientes parámetros: 1) el objeto de la libertad de expresión son los pensamientos, las ideas y opiniones, apreciaciones y juicios de valor; 2) el derecho a la información se refiere a la difusión de aquellos hechos considerados noticiables; 3) al derecho a la información le es aplicable la posibilidad de verificar la veracidad; 4) en el caso de que no sea posible separar los elementos informativos y valorativos, habrá de atenerse al elemento preponderante; 5) el criterio de veracidad es un mínimo estándar de la diligencia en la investigación y la comprobación de hechos.²⁷

Dada la relevancia de la veracidad como requisito de la información, cabe destacar los criterios declarados por la SCJN: 1) la información cuya búsqueda, obtención y difusión está constitucionalmente protegida es la veraz; 2) que la veracidad es un requisito del derecho a la información; 3) la veracidad encierra más una exigencia de que los reportajes, entrevistas y notas perio-

²⁵ CorteIDH, Caso *Kimel vs. Argentina*, párr. 93.

²⁶ CorteIDH, Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, párr. 124. Este párrafo forma parte de la publicación de Socorro Apreza Salgado, “El caso *Mémoli vs. Argentina...*”, p. 375.

²⁷ SCJN, Tesis 1a.XLI/2015, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, 13 de febrero de 2015.

dísticas destinadas a *influir en la formación de la opinión pública*²⁸ vengan respaldadas por un razonable ejercicio de investigación y comprobación; 4) La veracidad es un estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informa; 5) la imparcialidad es sugerir con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan; 6) la imparcialidad es una barrera contra la tergiversación, contra la difusión intencional de inexactitudes y contra el tratamiento no profesional de informaciones.²⁹

Desde una perspectiva más amplia que la planteada por la SCJN, la doctrina jurisprudencial de la CorteIDH declara los siguientes criterios respecto al requisito de veracidad: 1) se aplica a la libertad de información, no a la libertad de expresión; 2) con este requisito se busca hacer responsable al periodista por su actuación profesional y no por su resultado; 3) se determina por la diligencia en la constatación de forma razonable; 4) exige al periodista una distancia crítica respecto de sus fuentes y contrastarlas con otros datos relevantes; 5) en este requisito tienen un mayor deber de diligencia las autoridades estatales, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos como para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión no manipulada de determinados hechos.³⁰

El último criterio es de suma relevancia, empero, no ha sido desarrollado por los tribunales mexicanos, especialmente porque el requisito de veracidad se “ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden

²⁸ Es importante destacar que el cumplimiento del requisito de veracidad permite no influir, sino generar la formación libre de la opinión pública u opiniones públicas.

²⁹ SCJN, Tesis 1a.CCXX/2009, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena época, t. xxx, diciembre de 2009, p.284.

³⁰ CorteIDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, 195, párr. 151. *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, 194, párr.139. *Cfr.* Socorro Apreza Salgado, “El caso Mémoli vs Argentina...”, pp. 378-379.

público o polarización social o política”,³¹ que es la situación en la que se encuentra México.

Como se aprecia, la distinción entre las libertades de expresión e información, de acuerdo con su objeto, es más contundente en el desarrollo jurisprudencial a nivel interno que interamericano; no así respecto al requisito de veracidad, que ha sido abordado con mayor contundencia en el sistema interamericano que por la SCJN. Clarificada la distinción, es momento de abordar otro de los ejes centrales de esta publicación: la importancia de garantizar y proteger las libertades informativas para fortalecer el sistema democrático.

III. RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN: GARANTÍA DE LA FORMACIÓN LIBRE DE LAS OPINIONES PÚBLICAS

Este apartado es de especial interés porque del desarrollo de la doctrina científica y jurisprudencial en torno a la relación entre democracia y libertad de expresión, entre transparencia y rendición de cuentas y, finalmente, de las funciones de la opinión u opiniones públicas en el sistema democrático representativo, se desprende que las libertades informativas son una piedra angular de la democracia, y que sin su garantía se desvanece y se debilita el sistema democrático.

1. Generalidades

La finalidad de las libertades de expresión e información, como apunta Urías, es garantizar el principio de legitimidad democrática y llenar de contenido a las instituciones democráticas.³² En este sentido, el punto de partida en la Jurisprudencia de la CorteIDH es la OC-5/85, en la que declara que la libertad de expresión, en sentido amplio: 1) es una piedra angular en la existencia misma

³¹ CorteIDH, Caso *Perozo y otros vs. Venezuela*, párr. 151.

³² Joaquín Urías, *op. cit.*, p. 58.

de una sociedad democrática,³³ 2) es indispensable para la formación de la opinión pública; 3) es una *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente; y 4) es una condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada.³⁴

En la línea de las funciones precedentes, concretamente la tercera, la CorteIDH declara que la libertad de expresión en sus dos dimensiones —individual y social— pasa a constituirse durante los periodos electorales como: a) un bastión fundamental para el debate, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores; y b) en fortalecimiento de la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforman en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos.³⁵

De modo que el debate democrático “implica que se permita la circulación libre de las ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información”.³⁶

Entonces, el debate democrático se dará en la medida que se asegure el pluralismo informativo interno y externo en cada país. Por ello, la CorteIDH declara que “sin la libertad de expresión, materializada en todos los términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en

³³ CorteIDH, Caso “La última tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros*) vs. Chile, párr. 68.

³⁴ CorteIDH, Opinión Consultiva 5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 70. Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 82.

³⁵ CorteIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 88.

³⁶ *Ibid.*, párr. 90.

definitiva, se empieza a crear un campo fértil para que los sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad”.³⁷

Hay que señalar que la CorteIDH precisa manejar los requisitos necesarios para asegurar la comunicación pública, entre los que cabe destacar el pluralismo informativo, para hacer posible una decisión electoral libre y para que, en todo momento, exista la posibilidad de la formación y manifestación libre de la opinión pública u opiniones públicas, con el objeto de que se controlen las actividades de los órganos del Estado.

Opinión pública que, como señalo a continuación, de acuerdo con la CorteIDH, fomenta la transparencia y la rendición de cuentas;³⁸ al respecto cabe hacer algunas puntualizaciones, porque considero que la opinión pública fomenta la rendición de cuentas, no así la transparencia.

Por consiguiente, es de especial interés abrir un breve paréntesis para verificar los pronunciamientos de la CorteIDH respecto de una de las características por excelencia del sistema democrático: la formación libre de la opinión pública.

2. Formación y manifestación libre de la opinión pública u opiniones públicas

Entre las funciones de la libertad de expresión en relación con el sistema democrático, es de interés resaltar que la jurisprudencia interamericana en torno a la formación libre de la opinión pública u opiniones públicas destaca la función de control que la sociedad realiza de las actividades estatales; además de subrayar los conceptos de transparencia —explícitamente— y rendición de cuentas —implícitamente—. Así, declara que

el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales

³⁷ CorteIDH, Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, párr. 116. Caso *Ríos y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, 194, párr. 105.

³⁸ CorteIDH, Caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, 135, párr. 83.

y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública, razón por la cual debe existir mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público.³⁹

No hay duda de que la formación y manifestación libre de la opinión u opiniones públicas fomenta la rendición de cuentas, siempre que se aseguren las tres manifestaciones del derecho a la información; es decir, el derecho a buscar o investigar, el de transmitir o difundir y el de recibir información plural y veraz, porque sólo así los ciudadanos contarán con datos y hechos suficientes para formarse su opinión autónoma, para después llevar a cabo un debate intersubjetivo que dé lugar a la formación libre de la opinión pública. Simultáneamente, es necesario que el Estado ponga a disposición la información originada con motivo de su actividad.

De ahí que no coincidimos con la Corte en que la opinión pública fomente la transparencia, porque esta última es “un supuesto o una fuente de información” para que sea posible la crítica política, de modo que fomenta la formación y manifestación libre de la opinión pública, pero no a la inversa, es decir, que la opinión pública fomente la transparencia, entendida ésta como el acto del Estado en virtud del cual pone a disposición de la sociedad la información originada con motivo de su actividad.⁴⁰ Incluso, si se apura más esta idea, la transparencia es una fase inicial del derecho a la información y, a su vez, de la formación libre de la opinión pública u opiniones públicas.

La afirmación precedente se confirma en la declaración del Tribunal Constitucional Español de que el medio⁴¹ o las premisas⁴² de la formación libre de la opinión pública son el derecho a recibir información plural y la libertad de expresión; y como supues-

³⁹ CorteIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 97; Caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, párr. 83; Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 29 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 87.

⁴⁰ En esta definición se tomaron en cuenta elementos aportados en la obra *El Poder Judicial de la Federación para Jóvenes*, 3a. ed., p. 179.

⁴¹ STCE. 165/1987, de 27 de octubre, F.J. 10; 219/1992, F.J. 2.

⁴² STCE. 12/1982, 31 de marzo, F. J. 3.

to la publicidad del Estado⁴³ para hacer posible la crítica de los ciudadanos.⁴⁴

Y ello es así porque, como declara el TCE, el derecho a recibir información veraz es un instrumento esencial de conocimiento de los asuntos que cobran importancia en la vida colectiva y, por lo mismo, condiciona la participación de todos en el buen funcionamiento del sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.⁴⁵

De este modo, la protección efectiva del derecho a recibir información veraz y plural equivale a despertar y asegurar la atención del público o los públicos en cualquier tema y a formar libremente opiniones. Así, además de garantizar la pluralidad de fuentes de información que posibiliten la formación del o los públicos, es necesario asegurar la libre manifestación de la crítica o la confirmación del o los públicos.⁴⁶ Es aquí donde los medios de comunicación intervienen nuevamente en la expresión de la opinión pública. Respecto a este papel de mediador, la doctrina cuestiona la parcialidad de los medios de comunicación en la ex-

⁴³ Hacemos aquí mención de la publicidad del Estado, no como una premisa de la opinión pública, sino como una fuente de la información, que tiene una especial incidencia en la formación de las convicciones de los ciudadanos y en su participación en la discusión de los asuntos públicos —sin que esto implique que la información se construya sólo a la información política o ideológica—.

⁴⁴ Para Villaverde “la protección que la Constitución dispensa al derecho a recibir información transforma ese principio general de publicidad en un deber general (pues hay excepciones particulares) de publicidad” (Ignacio Villaverde Menéndez, *Los derechos del público. El derecho a recibir información. Información del artículo 20.1.d) de la Constitución Española*, pp. 105-108). Véase Francisco José Bastida Freijedo, *Libertad de antena. El derecho a crear Televisión*, pp. 269-275.

⁴⁵ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, p.120.

⁴⁶ STCE. 168/86, F.J.2.

⁴⁶ En este sentido el Tribunal Constitucional establece que el núcleo esencial de la garantía de la opinión pública reside en “que cualquier persona puede manifestar opiniones y hacer la crítica de una situación criticada, pues no nos hallamos en el ámbito del derecho de información, y que sean más o menos positivas o negativas, justas o injustas y moderadas o acerbas tales opiniones”, siempre que se expresen éstas en relación con una materia de indudable interés público (STCE. 51/1989, F.J. 3).

presión y recepción de la opinión pública, especialmente si detrás de éstos existen intereses de los propietarios, de los órganos del Estado o de las elites.⁴⁷

Así las cosas, la formación de la opinión pública será más o menos libre en la medida en que se realice la pluralidad de información veraz y la libertad de expresión. No obstante, es necesaria la implicación de los órganos del Estado en

la formación de la opinión y la voluntad del público desde la propia perspectiva de éste, en lugar de influir sobre el público desde la perspectiva del mantenimiento del propio poder político, no yendo a la esfera pública a otra cosa que a extraer de él [ella] la lealtad de una población reducida a masa.⁴⁸

No hay duda de que las libertades de expresión e información son una condición *sine qua non* de la formación y manifestación libre de la opinión pública, y a su vez de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Pero, al mismo tiempo, la participación de los ciudadanos es una condición de la formación de la opinión pública. En cambio, la omisión o disminución de la información supone la eliminación de la formación libre de la opinión pública, porque suprime las ventajas obtenibles por el ciudadano de esa información y de la crítica que sobre ella se

⁴⁷ C. Monzón Arribas, *La opinión pública. Teorías, conceptos y métodos*, p.149. En este sentido Peces-Barba apunta que “muchos medios de comunicación sirven a los intereses de sus propietarios, promueven las campañas que política, económica y culturalmente interesan a quienes pagan. No favorecen la presencia en sus páginas, en sus ondas, o en sus acciones televisivas de opiniones que no les interesan, propiciando por el contrario presencias personales que no deseen promocionar”, G. Peces-Barba Martínez, “Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin de siglo”, p. 340. Según Laporta, “los medios no sólo reflejan pasivamente, los medios construyen la realidad social. Los medios deciden cómo se percibe la sociedad a sí misma”, F. J. Laporta, “El derecho a informar y sus enemigos”, p. 84.

⁴⁸ Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, p. 460. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso Informationsverein Lentia —24 de noviembre de 1993—, destaca que “para que la libertad de expresión, sobre todo a través de la prensa, cumpla con la función de comunicar informaciones o ideas de interés general a las que el público tiene derecho, debe existir pluralismo informativo, del cual el Estado es el último garante”.

manifestará. Con ello se reduce la participación de los ciudadanos, porque la información plural es el instrumento esencial para el conocimiento de los asuntos públicos y de la realidad; al mismo tiempo, de la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones. Disminuye también el poder del control popular sobre los gobernantes. En definitiva, aumenta el margen de maniobra de los representantes que se ven libres de su obligación de explicar sus propios actos. De este modo, la eliminación de la opinión pública conduce a cuestionar la legitimidad del sistema representativo, pues elimina la libre manifestación de los ciudadanos en el ejercicio del poder.

A este respecto, el Tribunal Constitucional, en varias sentencias, ha descrito a la opinión pública como una institución política fundamental,⁴⁹ indisolublemente ligada al pluralismo político⁵⁰ y, por ello, consustancial al Estado democrático, recayendo en los poderes públicos una especial obligación de protegerla.⁵¹ Aquí, el Tribunal Constitucional traslada una idea defendida por los filósofos del siglo XVIII, donde la opinión pública se concibe como una garantía contra cualquier abuso del poder del Estado.⁵²

El criterio del Tribunal Constitucional sobre la opinión pública como institución política⁵³ del Estado democrático radica en que contribuye y asegura “la realización del proceso de orien-

⁴⁹ STCE. 12/1982, de 31 de marzo, F. J. 3; 104/1986, de 17 de julio, F.J.5; 371/1993, F.J.2; 46/1998, de 31 de marzo, F.J.3.

⁵⁰ STCE. 107/1988, de 8 de junio, F.J. 2.

⁵¹ STCE. 6/1981, de 16 de marzo, F.J.5; 165/1987, F.J. 10.

⁵² Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, p. 242.

⁵³ Lucas Verdú define a la institución política como “entidad jurídico social que organiza y asegura, duraderamente, la realización del proceso de orientación política”, P. Lucas Verdú, *Principios de ciencia política*, t. II, p. 127. En la doctrina española autores como Solozábal Echavarría, Ruiz Miguel y Modesto Saavedra López, consideran a la opinión pública como una institución política del Estado democrático J. J. Solozábal Echavarría, “Opinión pública y Estado constitucional”, *Revista de Derecho privado y Constitución*, pp. 406-407; E. Díaz y A. Ruiz Miguel, “Presentación”, en E. Díaz y A. Ruiz Miguel (eds.), *Enciclopedia iberoamericana de filosofía política II. Teoría del Estado*, p. 13; M. Saavedra López, *La libertad de expresión en el Estado de Derecho. Entre la utopía y la realidad*, p.10.

tación política”,⁵⁴ donde el público o los públicos —mayoría o minoría— se encargarán de vigilar el cumplimiento de las metas político-sociales predeterminadas por los órganos del Estado. De esta forma se impide la arbitrariedad de estos órganos en la consecución de dichas metas, exteriorizando su apoyo o rechazo a las políticas seguidas por los gobernantes por medio de las elecciones e influyendo en la toma de las decisiones políticas a través de la manifestación de las opiniones del o los públicos en todo momento.

Llegado este punto, parece aconsejable detenerse brevemente en las funciones de la opinión pública en el sistema democrático representativo.

La opinión pública es uno de los pilares de un sistema democrático,⁵⁵ por lo tanto, la existencia de ésta es un parámetro de referencia de su salud.

En el régimen político democrático, la opinión pública tiene la función de permitir a todos los ciudadanos una activa participación política, poniéndoles en la condición de discutir y de manifestar las propias opiniones sobre asuntos de interés público, partiendo de la premisa de la existencia real y efectiva del derecho a recibir información veraz y plural; es decir, de la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder al conocimiento de los temas que cobran importancia en la vida colectiva.⁵⁶

De esta forma, no sólo sirve de control del arbitrio de las políticas adoptadas por los órganos del Estado, sino también de influencia en los distintos órganos representativos en la consecución de los intereses comunes de la colectividad, asegurando de esta forma el proceso de orientación política.

El problema planteado en esta función de influencia es que es un arma de doble filo. Así como la opinión pública sirve para influir al gobierno, no está excluido que los gobernantes no busquen a su vez influir en la opinión pública, desarrollando una tarea propia: la de organizar el consenso. Este proceso es posible

⁵⁴ P. Lucas Verdú, *op. cit.*, p. 127.

⁵⁵ STCE. 159/1986, F.J. 6.

⁵⁶ STCE. 168/1986, F. J. 2.

construyendo falsas imágenes, manipulando conceptos, usando expresamente símbolos, con la publicidad propagandista, la propaganda, la censura, la manipulación o la guerra psicológica,⁵⁷ así como con las noticias falsas a través de las redes sociales. Frente a esta situación es imprescindible una información amplia y adecuada que contrarreste la subinformación y la desinformación, que pueden llevar a una deformación de la realidad.

Como es posible apreciar, la jurisprudencia de la CorteIDH se centra en la función de control de la opinión pública u opiniones públicas, pero no en la de influencia, ni en la de participación política de los individuos.

A modo de conclusión, cabe afirmar que la principal contribución de la CorteIDH está en destacar que la opinión pública fomenta la rendición de cuentas. Sin embargo, no comparto el criterio sostenido por dicho tribunal en cuanto a que la opinión pública fomenta la transparencia, pues, como he referido, la transparencia es la acción del Estado de poner a disposición de la sociedad la información originada con motivo a su actividad, de ahí que la transparencia sea un “supuesto o una fuente de información” que posibilita la formación de la o las opiniones públicas, pero no a la inversa, es decir, que la opinión pública fomente la transparencia.

Para llenar con vida el debate democrático a través de la formación libre de la opinión u opiniones públicas y la participación libre de las y los ciudadanos que lleva a la construcción de la ciudadanía, se requiere el respeto y la garantía de los derechos de los periodistas que permitan asegurar las libertades de expresión e información en México, condiciones fundamentales de la democracia.

⁵⁷ N. Matteucci, “Opinione pubblica”, p. 429. En la misma línea tenemos a W. Phillips Davison, “Opinión pública”, pp. 455-456.

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHOS Y DEBERES DE LOS PERIODISTAS

La protección, respeto y garantía de las libertades informativas de los periodistas se cuestionan en México porque, como apunta el relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de Naciones Unidas, los periodistas se enfrentan en su ejercicio a los siguientes obstáculos: la confiscación de equipo, el robo de información, la vigilancia ilegal y el registro ilegal de oficinas; distintas formas de intimidación como las órdenes de comparecencia a comisarías para ser interrogados, el hostigamiento a familiares, las amenazas de muerte, la estigmatización y las campañas de injurias para desacreditar a los periodistas; lo secuestros, las desapariciones forzadas y el asesinato.⁵⁸ Frente a estos obstáculos, uno de los mecanismos que pueden ayudar a garantizar, proteger y respetar el ejercicio de las libertades informativas de los periodistas es la existencia de derechos de los profesionales de la información: la cláusula de conciencia y el secreto profesional.

Antes de abordar los derechos de los periodistas es indispensable dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿qué entendemos por periodistas? La definición tiene que considerar las posibilidades y los retos que traen consigo los blogueros, tuiteros y los y las comunicadoras de los medios comunitarios e indígenas, todos

⁵⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*, p. 14.

parte central del contexto mexicano.⁵⁹ En esta línea, el artículo 19⁶⁰ señala que, entre 2014 y 2015, se extendieron las agresiones a blogueros, tuiteros y medios independientes de forma significativa —comunicadores y comunicadoras digitales—;⁶¹ al mismo tiempo que un incremento en la criminalización de las radios comunitarias e indígenas sin concesión y en las agresiones a comunicadores y comunicadoras indígenas en 2017.

De entrada, cabe señalar que atentar contra los derechos de los periodistas es atentar contra las libertades informativas y hacerlo es atentar contra la democracia. De suerte que la falta de una definición que no se corresponde con la realidad mexicana es una forma de atentar contra los derechos de los periodistas y las libertades informativas, al no proteger a todos y todas aquellas cuya actividad consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información.

I. DEFINICIÓN DE PERIODISTA

En la legislación mexicana existen varias definiciones del concepto de *periodista*, algunas más restrictivas que otras, y muy pocas garantes, partiendo de las realidades y particularidades existentes en el contexto mexicano. En ese tenor, cabe destacar seis grupos que nos serán útiles para llegar a una propuesta de definición de periodista que dé respuesta a nuestra realidad e integre al mayor número de sujetos de protección.

⁵⁹ La Corte Suprema, en el Caso *In Re: Mark Madden; Titan Sports v. Turner Broadcasting Systems*. 1988, señaló “que un individuo es considerado un periodista cuando desempeña actividades de periodismo investigativo y recaba información; y tiene la intención, desde que comienza con su actividad, de difundir esta información entre el público”, Wilma Arellano Toledo y Rodrigo Cetina Presuel, “El derecho a la información en México y EE.UU. Desarrollo normativo y jurisprudencial”, p. 164.

⁶⁰ Es una organización independiente que promueve y defiende el avance de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas.

⁶¹ Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica, *Democracia simulada, nada que aplaudir*, p. 80.

En el primer grupo se ubican 13 entidades federativas que incorporan la definición contenida en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP), publicada el 25 de junio de 2012: Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán —iniciativa de 16 de junio de 2017—, Ciudad de México, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala.

En el segundo, son tres las entidades federativas que establecen la definición de la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal (LSPPDF), publicada el 7 de junio de 2006, sin la reforma del 11 de septiembre de 2014: Aguascalientes —iniciativa—, Chiapas y Sonora.

En el tercero, son tres las entidades federativas que contienen algunas características de la definición de la LSPPDF, publicada el 7 de junio de 2006, sin la reforma del 11 de septiembre de 2014 y de la contenida en LPPDDHP: Nayarit —incluye actividad permanente y, como titulares, personas físicas y medios de comunicación—, Quintana Roo —el ejercicio de manera permanente con o sin remuneración y, como titulares, personas físicas y medios de comunicación— y Tabasco —sólo actividad de manera permanente y, como titular, sólo personas físicas—. En el cuarto, una entidad federativa que tiene ciertas características más protectoras: Puebla —iniciativa—.

En el quinto grupo se ubican tres entidades federativas con definiciones de las más restrictivas: Baja California, Colima y Guerrero.

El último grupo está integrado por ocho entidades federativas que no tienen ninguna ley que aborde la definición de periodista: Baja California Sur, Campeche, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Sinaloa —iniciativa—, Yucatán y Zacatecas.

Así pues, conviene examinar las definiciones contenidas en la LPPDDHP y la de la LSPPDF, con la reforma del 11 de septiembre de 2014, que son el marco de referencia de un gran número de entidades federativas. De entrada, cabe apuntar que ambas definiciones tienen elementos similares, salvo algunas particularidades: la primera sólo prevé la definición de periodista, sin incluir que el ejercicio sea de “manera permanente o esporádica” y “que no

se requiere título profesional o registro gremial que acredite su ejercicio como lo hace la segunda Ley”, que igualmente distingue entre periodista y colaborador de periodista.

De acuerdo con la LSPPDF —reforma del 11 de septiembre de 2014— se entiende por periodista:

Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen, de manera permanente, con o sin remuneración y sin que se requiera título profesional o registro gremial que acredite su ejercicio (art.2, fracción I).

Y como colaborador periodístico, a toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, “ya sea de manera esporádica o regular”, sin que se requiera registro gremial o acreditación alguna para su ejercicio (art. 2o., fracción II).

En principio, las categorías de periodista y colaborador de periodista permiten dar respuesta a parte de la realidad mexicana: 1) porque prevé como sujetos a las personas físicas y a los medios de comunicación, más cuando los ataques son también a los medios de comunicación —incluso con explosivos—; 2) porque al establecer que el ejercicio puede ser de manera permanente, esporádica o regular, amplía a los sujetos de protección.

El problema es que incluye el concepto de *trabajo*, el cual en principio es indispensable para el derecho a la cláusula de conciencia, con todo, no para el ejercicio del secreto profesional. Al mismo tiempo, deja fuera a los y las comunicadoras indígenas que desarrollan su actividad sin tener una jornada laboral, sin recibir una remuneración y sin estar subordinados a una persona. En situación similar se encuentran los blogueros y los tuiteros. Quizá sería recomendable sustituir el término “trabajo” por “actividad”, pues amplía el universo de sujetos, al no ceñirse sólo a quienes tienen una relación laboral.

La definición contenida en la LPDDDH establece que son periodistas:

las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo *trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen* (artículo 2o.).

De nueva cuenta, en esta definición es importante sustituir el término “trabajo” por “actividad”, porque este concepto permite integrar a las y los comunicadores indígenas, a los blogueros y a los tuiteros que no necesariamente tienen una relación laboral. Asimismo, el que no incluya que sea su actividad principal o complementaria, “de manera esporádica o regular”, que no se requiera registro gremial o acreditación alguna para su ejercicio, no afecta la protección de las personas que se integran en el concepto de periodista y podría, inclusive, favorecerla.

Por otra parte, la LSPPDF de 2006, en su artículo 2o., fracciones I y II, sin la reforma del 11 de septiembre de 2014, disponía las siguientes definiciones de periodista y colaborador de periodista:

Periodista: Toda persona que hace del ejercicio de la libertad de expresión y/o información su *actividad principal, de manera permanente con o sin remuneración.*

Colaborador periodístico: Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su *actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica o regular.*

Las definiciones precedentes permiten proteger tanto a los sujetos de la cláusula de conciencia como del secreto profesional, tal como expondré en los siguientes apartados. En el caso de la definición de *colaborador periodístico*, permite integrar a los comunicadores indígenas, tuiteros y blogueros. Pese a ello, considero más adecuado que exista sólo la categoría de “periodista”, en la que se incluyan las características de “periodista” y “colaborador de periodista”.

También faltaría incorporar a los medios de comunicación, en tanto que el secreto profesional protege a todas las personas que participan en el proceso comunicativo, en el cual así mismo estarían los propietarios de los medios de comunicación que tengan conocimiento de la identidad de la fuente de información. Esto es relevante porque la violencia no sólo se ejerce contra periodistas, sino también contra las instalaciones de los medios de comunicación.

Es momento de abordar otras definiciones que tienen rasgos cercanos a las precedentes y que, además, incorporan otros elementos que permiten extender la protección de los sujetos que ejercen las libertades informativas, entre las cuales cabe señalar la de la entidad federativa de Puebla —iniciativa—.

La Ley de Protección Social y Legal para los Periodistas del Estado de Puebla dispone en su artículo 3o., fracción 1, que se entiende por periodista:

Toda persona que tiene como *actividad principal u ocasional* el ejercicio de las libertades de expresión y/o información tendiente a difundir información a la sociedad, de manera *permanente y remunerada*, o en su caso *de manera gratuita* a través de los medios de comunicación en cualquiera de sus modalidades.

Al igual que la definición contenida en la LSPPDF —antes de la reforma de 11 de septiembre de 2014—, permite incluir a los comunicadores indígenas y a los blogueros, pero deja fuera a los medios de comunicación. Inclusive, no distinguir entre las categorías de periodistas y colaboradores de periodistas me parece más afortunado, en la medida que ambos son sujetos de protección y de derechos. Además de que el término “medios de comunicación” permite integrar a medios impresos, radioeléctricos, digitales o de imagen.

Del quinto grupo cabe pasar a exponer por qué las definiciones de las entidades federativas de Baja California, Colima y Guerrero son las más restrictivas.

Tratándose de Baja California, la Ley para el Desarrollo y Protección Social de los Periodistas, artículo 3o., fracción 1, establece

que son periodistas los que “radiquen en el Estado y que tengan una trayectoria mínima de tres años de ejercicio comprobado”, con lo cual deja fuera a muchos comunicadores que no tengan esas características. Por lo demás, la definición tiene elementos muy valiosos, por ejemplo, que no exige una remuneración o relación laboral.

En el caso del estado de Colima, la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico protege sólo a aquellos(as) que lo ejerzan como actividad principal, de manera permanente y remunerada, con lo cual excluye a los y las blogueras y a los y las comunicadoras indígenas.

En el estado de Guerrero, en la Ley Núm. 463, para el Bienestar Integral de los Periodistas, artículo 2o., sólo protege a los y las que obtengan su principal ingreso de esta actividad; por tanto, no son considerados como periodistas los comunicadores indígenas, en la medida que prestan su servicio en los medios sin ninguna remuneración económica. Situación poco congruente, puesto que la Constitución de Guerrero reconoce en su artículo 11, fracción 1, como derechos de los pueblos indígenas, decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural. Y, en las formas de organización cultural, se ubica la determinación del funcionamiento de sus medios de comunicación indígenas, de acuerdo con sus formas de organización, esto en razón de que por cultura se entiende

la actividad que reafirma, en términos de la singularidad, el modo en cada caso propio en que la comunidad determinada —en lo étnico, lo geográfico, lo histórico— realiza o lleva a cabo el conjunto de funciones vitales; reafirmación de la “identidad” o el “ser sí mismo”, de la “mismidad” o “ipseidad” del sujeto concreto, que lo es también de la figura propia del mundo de la vida, construido en torno a esa realización.⁶²

Al mismo tiempo, Guerrero es una de las cinco entidades federativas en las que se concentra el mayor número de homicidios de

⁶² Bolívar Echeverría, *La modernidad de lo barroco*, p. 133.

periodistas, otro motivo por el que tiene que establecer una definición que se corresponda con su contexto social. En este último sentido, la CIDH destaca que “de 2000 al 31 de enero de 2016, casi seis de cada diez homicidios de periodistas en el país ocurrieron [en Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca]”.⁶³

El último grupo, como mencioné, lo integran las entidades federativas que no tienen un marco normativo específico, entre ellas cabe detenerse en Sinaloa, porque en su iniciativa de Ley de Periodismo de Alto Riesgo (29 de septiembre de 2011), artículo 7o., fracciones I, II y III, proponía tres categorías: la de periodista, profesional de la información y periodista de alto riesgo. En principio, la última categoría es relevante; sin embargo, en otras disposiciones de la iniciativa se restringen sus alcances.

De entrada, la característica que comparten las tres definiciones es su consideración como una actividad permanente. No obstante, en el caso de las dos primeras, el titular es la persona física; en cambio, en la última, comprende también a las personas físicas y jurídicas.

Un aspecto destacable es que la definición de “periodista de alto riesgo” circunscribe a aquellos que manejen información que afecte los intereses de terceros en hechos delictivos, de denuncia o relacionados con el crimen organizado y ponga en riesgo su integridad física, la de su familia o las instalaciones del medio de comunicación. Esta categoría hubiera sido relevante, en la medida que Sinaloa “ha sido el estado menos pacífico de México durante la mitad de la última década” [2010-2015];⁶⁴ sin embargo, como apunté, en otra disposición de la iniciativa (artículo 10, fracciones I y V) se desprenden restricciones, al proponer que los periodistas se registren ante la Unidad Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas y lleven una bitácora de seguimiento de sus investigaciones, requerimientos que fueron

⁶³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁴ Institute For Economics & Peace, “Índice de paz México 2013. Midiendo el grado de paz en México a lo largo de la última década” [en línea].

criticados por poner en peligro la vida y el secreto profesional del periodista.⁶⁵

De las definiciones examinadas hasta aquí se desprende una variedad de respuestas y la necesidad de una definición que permita la protección del mayor número de personas, de acuerdo con la diversidad del contexto social del país.

Desde esta perspectiva, considero que es urgente una definición de periodista a nivel federal y estatal que tome en consideración que “en la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, por internet o por otros medios”,⁶⁶ los y las comunicadoras indígenas, etcétera. Máxime porque la falta de una definición que no se corresponda con la realidad es una forma de atentar contra las libertades informativas y de no proteger los derechos de todos quienes ejercen la actividad que consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información.

Con esa idea, la siguiente definición de periodista pretende dar respuesta a la interrogante de este apartado: periodista es toda persona física, así como medios de comunicación y difusión, que hacen del ejercicio de las libertades de expresión o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera permanente o esporádica, con y sin remuneración, a través de cualquier medio de difusión y comunicación impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

La propuesta anterior permite extender la protección al *freelance*, a los blogueros, tuiteros y comunicadores comunitarios e indígenas, aspecto importante a la hora de fijar quién o quiénes son sujetos de los derechos de cláusula de conciencia y secreto profesional, y para activar los mecanismos de protección; especialmente cuando la Federación Internacional de Periodistas señala que hay un crecimiento más rápido de periodistas, de un 56

⁶⁵ Véase Jaime Arizmendi, “Derogará Sinaloa Ley de Periodistas de Alto Riesgo” [en línea].

⁶⁶ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 34, 12 de septiembre de 2011, en CCPR/GC/34, párr.44.

por ciento, en línea; y 10 por ciento en radio (en especial radios comunitarias).⁶⁷

A ello habría que añadir que, para que los periodistas puedan ejercer el derecho a difundir y mantener el disfrute del derecho a recibir información, es necesario establecer los derechos de cláusula de conciencia y secreto profesional. Con el primero se garantiza el espacio público, es decir, la circulación de información; con el segundo, la independencia de los periodistas frente al poder de dirección de los medios de comunicación, y a su vez se fomenta el pluralismo informativo interno.

De entrada, cabe mencionar que en México ha sido mayor la respuesta normativa en materia del secreto profesional informativo, que en el derecho de la cláusula de conciencia.

II. CLÁUSULA DE CONCIENCIA INFORMATIVA

Ahora bien, las leyes estatales que regulan la cláusula de conciencia plantean, en su exposición de motivos, que ésta tiene como propósito que el periodista pueda ejercer su actividad acorde a su propia ideología.⁶⁸ Así, la pieza clave de la cláusula de conciencia es la orientación ideológica. Igualmente, en las exposiciones de motivos no se vincula la cláusula de conciencia con el derecho a la información, postura que considero limitativa, en tanto el Tribunal Constitucional Español ha declarado que la misma enlaza con el ejercicio de la libertad de información,⁶⁹ especialmente porque “el reconocimiento de la libertad editorial del medio puede suponer un condicionamiento importante para la actividad profesional de los periodistas e, indirectamente, para el público

⁶⁷ Federación Internacional de Periodistas, “Encuesta mundial de la FIP (2015)” [en línea]. Respecto a los porcentajes que se manejan, cabe mencionar que se conforma de los periodistas que forman parte de un sindicato y sólo de aquellos sindicatos que respondieron a la FIP.

⁶⁸ Véanse las exposiciones de motivos de la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico del Estado de Colima y la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo del Estado de Hidalgo, del 27 de agosto de 2012.

⁶⁹ STCE 199/1999, de 8 de noviembre, F.J.5.

destinatario de la información”,⁷⁰ criterio con el que coincido y en el cual profundizaré en el siguiente tópico.

En mi opinión, respecto a la vinculación de la cláusula de conciencia con la ideología del periodista, es importante tomar en cuenta que la ideología “contribuye a la constitución de intereses sociales, en vez de reflejar pasivamente posiciones dadas de antemano”.⁷¹

1. Alcances del marco normativo interno

A nivel constitucional se prevé expresamente la cláusula de conciencia, en dos constituciones estatales: la Ciudad de México, artículo 7o., apartado C, párrafo 2, y la de Durango, artículo 31; sin embargo, todavía no se ha expedido la reglamentación respectiva.

A nivel federal no forma parte expresamente de la Constitución, ni tampoco es admitida en los contratos colectivos de trabajo de las empresas informativas. Con todo, la cláusula de conciencia está implícita en el artículo 6o. de la CPEUM, al establecer que el derecho a la información será garantizado por el Estado y que toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir información. De modo que la cláusula de conciencia es instrumento del derecho a la información, que permite el disfrute del derecho a difundir y recibir información y, por tanto, los agentes estatales para asegurar el disfrute y la mejora del derecho a transmitir y recibir información tienen que crear un marco jurídico e institucional para prevenir la violación del derecho de cláusula de conciencia. En este sentido, el TCE declara que el

reconocimiento de la cláusula de conciencia al profesional de la comunicación en el ejercicio de su libertad de información no puede entenderse exclusivamente como un derecho particular de aquél, sino, al tiempo, como garantía de que a su través se preserva *igualmente la satisfacción del carácter objetivo de dicha libertad*, de su pa-

⁷⁰ J. C. Laguna Paz, *Régimen jurídico de la televisión privada*, p. 141.

⁷¹ Terry Eagleton, *Ideología. Una introducción*, p. 277.

pel como pieza básica en el sistema democrático y de su finalidad como derecho a transmitir y recibir información libre y plural.⁷²

Así mismo, cabe señalar que la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex), en su artículo 5o. fracción II, establece que la cláusula de conciencia es un derecho de los periodistas para “negarse”, mediante expresión escrita de sus motivos, a “participar en la elaboración de informaciones” que, a su juicio, son “contrarias a los principios rectores de la agencia”, y que tiene por objeto garantizar la independencia en el desempeño de su función profesional.

Igualmente, se dispone que

los periodistas a quienes la Agencia viole su derecho al ejercicio de la cláusula de conciencia podrán poner fin unilateralmente a la relación contractual que los vincule con aquella, percibiendo una indemnización que, en ningún caso, será inferior a la que correspondería en caso de despido injustificado.⁷³

A nivel estatal, las entidades federativas de Chiapas, Colima, Hidalgo y Quintana Roo —abrogada a inicios de 2017— regulan este derecho.⁷⁴ A su vez, en las entidades federativas de Michoacán y Aguascalientes existen iniciativas que han propuesto la protección de la cláusula de conciencia.⁷⁵ Para conocer los alcances

⁷² STCE. 199/1999, de 8 de noviembre, F.J. 2. El subrayado es nuestro.

⁷³ Art. 8o., párrafo segundo, de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.

⁷⁴ Chiapas en la Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículos 9o. a 11; Colima en la Ley de Protección Integral del Ejercicio Periodístico, en los artículos 10 a 12; Hidalgo en la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículo 12; Quintana Roo en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 14; sin embargo, esta ley fue abrogada el 2 de febrero de 2017, teniendo una vigencia sólo de un año siete meses.

⁷⁵ Aguascalientes, iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, del 9 de mayo de 2013, artículos 9o. a 11, y Michoacán en la Iniciativa de Ley de Protección Integral para Proteger el periodismo en Michoacán, artículo 11.

de la regulación de la cláusula de conciencia a nivel estatal, el siguiente paso es examinar su objeto y las modalidades previstas en los siguientes tópicos.

Ahora bien, la forma de exigir estos derechos es con fundamento en los artículos 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece la libertad de expresión en sentido amplio, y el 6o. de la CPEUM, ante los tribunales laborales y, en caso de no proceder, vía amparo, al vulnerarse el derecho a la cláusula de conciencia, además de argumentar que el Estado sí tiene la intención de protegerla en tanto se regula para los trabajadores de Notimex.

2. Sujetos de la cláusula de conciencia

Respecto a la determinación de los titulares de la cláusula de conciencia, las tres leyes estatales existentes en México establecen una asignación específica: periodistas y colaboradores de periodista; y apuntan, además, lo que se entiende por estas dos categorías.⁷⁶

Empero, cabe realizar algunas precisiones con la idea de poder incluir otras categorías en la regulación de la cláusula de conciencia. Así como propuse una definición de periodista que no limitara indebidamente a determinados sujetos, por ejemplo los comunicadores indígenas, en mi opinión, también es necesario adaptar y proponer supuestos o modalidades de la cláusula de conciencia a las particularidades de los medios de comunicación

⁷⁶ En este sentido lo establece Chiapas en la Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículo 9o.; Colima en la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico, artículo 10; Hidalgo en la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículo 12.1.

De igual manera, lo disponen Michoacán en la iniciativa de Ley de Protección Integral para Proteger el Periodismo, artículo 11.1; Puebla en la iniciativa de Ley de Protección Social y Legal para Periodistas, del 1 de julio de 2010, en el artículo 10, no prevé expresamente la cláusula de conciencia; sin embargo, incluye un supuesto, al señalar que los periodistas y colaboradores de periodistas pueden negarse a participar en la elaboración de informaciones cuando atenten contra los principios éticos de la comunicación; Aguascalientes, en la iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículo 9.

indígena. Aún más, porque el hecho de vivir en comunidad y de que los medios de comunicación nazcan desde y para la comunidad no excluye que pueda darse la lesión de convicciones éticas de los y las comunicadoras por sus autoridades internas. Abordaré este tema en el siguiente apartado.

3. Objeto de la cláusula de conciencia

La legislación estatal establece como objeto de la cláusula de conciencia garantizar la independencia del desempeño de la función profesional,⁷⁷ cuyo objetivo es contribuir a que el derecho a comunicar información sea real y efectivo, para así hacer posible el derecho a recibir información veraz y plural, en tanto condición de la formación libre de la opinión pública u opiniones públicas.

El criterio de legitimación para la invocación de la cláusula de conciencia es la afectación, la limitación o el condicionamiento del ejercicio de la libertad de información del recurrente — profesional de la comunicación—, producido por el cambio de la orientación ideológica de la empresa de comunicación o por presiones para informar en un determinado sentido diferente a la línea informativa hasta el momento seguida. Esto impide configurar la cláusula de conciencia como una “mera facultad resolutoria del contrato ante discrepancias con la orientación informativa del medio cuando no afecta [el] ejercicio [de la libertad de información]”.⁷⁸

Con este motivo, examinaré si los supuestos previstos en la normativa mexicana van en la línea de asegurar que los titulares del derecho sigan comunicando información en el medio de comunicación de acuerdo a sus principios éticos.

⁷⁷ Chiapas, Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículo 9o.; Colima, Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico, artículo 11; Quintana Roo, en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas —que fue abrogada el 2 de febrero de 2017—, artículo 14; Aguascalientes, en la iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, del 9 de mayo de 2013, artículo 9o.

⁷⁸ STCE. 199/1999, del 8 de noviembre, F.J. 5.

4. Modalidades de la cláusula de conciencia

No hay duda de que es importante la existencia de legislaciones sobre la cláusula de conciencia en el ámbito federal y estatal para garantizar que los y las comunicadoras puedan ejercer las libertades informativas con independencia. Lamentable, en México, la respuesta del Legislativo es casi nula, sólo tres entidades federativas y Notimex lo regulan; de ellas reproducen los supuestos contenidos en la Ley Orgánica de la cláusula de conciencia española 2/1997 (LOCC 2/1997),⁷⁹ en virtud de la cual sus titulares tienen derecho a solicitar la rescisión de su relación jurídica con la empresa de comunicación en que trabajen:

Cuando en el medio de comunicación con el que estén vinculados se produzca un cambio sustancial⁸⁰ de orientación informativa⁸¹ o línea ideológica;

Cuando la empresa los traslade a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador —artículo 2.1 a) y b) LOCC—.

⁷⁹ Chiapas, en la Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículo 10; Colima, en la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico, artículo 11.

⁸⁰ Para Carrillo esto “significa sobre todo que ha de ser objetivo y reiterado; es decir que el cambio en la orientación informativa ha de ser evaluada como evidente e indubitada no sólo por quién invoque en beneficio propio el derecho a la cláusula de conciencia, sino por el conjunto mayoritario de la redacción del medio de comunicación”, Marc Carrillo, “La Ley Orgánica de la cláusula de Conciencia de los periodistas: una garantía atenuada”, p. 189. De modo complementario a la anterior concepción, Frígola señala que el cambio sustancial “implica una modificación operada en las condiciones de trabajo de tal entidad que genere una transformación en la actividad, que desdibuje los rasgos y contornos de la misma”, J. Frígola Vallina y J. F. Escudero Moratalla, “La cláusula de conciencia de los profesionales de la información. Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio”, en *Honor, secreto profesional y cláusula de conciencia en los medios de comunicación. Límites y aspectos jurídicos y penales*, Ediciones Revista General de Derecho, Valencia, 1998, p. 130.

⁸¹ Carrillo considera que se refiere a la política editorial del medio de comunicación, M. Carrillo, *op. cit.*, p. 189.

En ambos supuestos, los efectos de la invocación de la cláusula por parte del titular se traducen en el derecho de éste a despedirse del medio de comunicación con una indemnización, siempre y cuando se viesen vulneradas sus convicciones éticas por motivo de un cambio de orientación informativa o línea ideológica de la empresa de comunicación, la cual afecte su libertad de comunicar información. Pero en ningún momento se traduce en una protección del derecho a comunicar información del profesional de la comunicación, que es lo que podría conducir a la existencia de un pluralismo interno en el medio de comunicación, por que para ello se requeriría que el periodista tuviera el “derecho a quedarse”⁸² en dicho medio.⁸³

Así, los efectos de la invocación de ambas modalidades chocan frontalmente con el objeto del derecho a la cláusula de conciencia, pues los efectos se reducen a un “derecho a exigir una indemnización por callarse”;⁸⁴ ello lleva a eliminar una fuente de información y un factor de la diversidad de opiniones en los medios de comunicación, vulnerándose el pluralismo informativo interno, el derecho a comunicar información del profesional de la comunicación y el derecho a recibir información. De este modo, difícilmente podemos afirmar que estas modalidades de cláusula de conciencia constituyan verdaderos instrumentos tendentes al mantenimiento del derecho a comunicar información del periodista en la empresa de comunicación, subsistiendo así el problema de la garantía de la posición de los profesionales en el seno del medio de comunicación.

Además, sin aportar nada nuevo, las dos modalidades indican que, en el caso de que la cláusula de conciencia no existiera, el profesional de la información ya goza de opciones parecidas. Si el empresario lo despidiese por informar de acuerdo con su con-

⁸² Marc Carrillo, *op. cit.*, p. 183.

⁸³ Esto puede lograrse con la calificación de nulidad de un despido con base en la vulneración del artículo 6o. de la CPEUM, cuando ante la imposición de una determinada línea editorial por parte de la empresa de comunicación contraria a las convicciones morales del profesional de la información, éste optase por seguir informando conforme a su conciencia y por ello fuera despedido.

⁸⁴ Tomás Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, “La cláusula de conciencia: un godot constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, p. 62.

ciencia, éste podría impugnar el despido como nulo, por vulnerar el artículo 20.1. d), CE, en el caso de España y el artículo 6o. de la CPEUM.⁸⁵ Tratándose del caso español, si el periodista sigue informado de acuerdo a su conciencia y el empresario no publica sus informaciones, entonces el periodista podría dimitir con justa causa, amparándose en el art. 50.1.a) y 56.1.a) del Estatuto de los Trabajadores, obteniendo una indemnización de 45 días de salario por año trabajado con un máximo de 42 mensualidades,⁸⁶ o bien de 33 días de salario por año trabajado, con un máximo de 24 mensualidades, si tiene un contrato para el fomento de la contratación indefinida.⁸⁷ En el caso de México, el periodista podría dimitir de igual manera según la Ley Federal del Trabajo, art. 48, cuya consecuencia final es la indemnización, que coincide con lo previsto en la Ley Orgánica de la cláusula de conciencia española y las dos leyes estatales mexicanas.

Por lo tanto, quizá la solución podría ser contemplar, como señala Carrillo, la modalidad de cláusula que prevé la legislación austriaca del 12 de junio de 1981, donde se contempla el derecho a quedarse en el medio en condiciones coherentes con sus principios deontológicos.⁸⁸ Dicha cláusula “permite al periodista oponerla a una decisión de la empresa editora del medio, que modifique las condiciones de trabajo ocasionando un perjuicio

⁸⁵ Porque aun cuando los órganos de dirección de la empresa de comunicación privada puedan dirigir la búsqueda o la selección de la información, Tomás Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, *op. cit.*, p. 83, el profesional de la información nunca podrá perder frente a la empresa de comunicación ni sus valores éticos ni su libertad de comunicar información *veraz*. De modo que nadie puede pretender que al “amparo de una determinada orientación ideológica de un órgano informativo, pueda prevalecer el derecho de la empresa a dar una información parcial, incompleta y sectaria frente al derecho del periodista a dar una información completa y objetiva”, p. 135.

⁸⁶ Supuesto previsto por el Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, del 24 de marzo.

⁸⁷ Este contrato fue creado por la Ley 63/1997 y ampliado por Real Decreto Ley 5/2001.

⁸⁸ Marc Carrillo, “Expresión e información: dos derechos entre la sociedad y el Estado”, *Revista Catalana de Derecho Público*, p. 193. Abordado también en su artículo “La Ley Orgánica de la cláusula de conciencia de los periodistas”, p. 183.

objetivo y grave para su integridad profesional”.⁸⁹ También, esta regulación sería mucho más coherente con la justificación del reconocimiento de la cláusula de conciencia situada en su papel como instrumento garante del pluralismo informativo.⁹⁰

En México, al igual que en la ley austriaca, concretamente en el estado de Hidalgo, se establece entre sus supuestos: ejercer acciones legales cuando el medio de comunicación cambie de orientación ideológica o “a permanecer en él cuando se niegue a participar en informaciones contrarias a los principios éticos”, con pleno respeto al ejercicio de este derecho.⁹¹ Este supuesto va en la línea del objeto de la cláusula de conciencia y del aseguramiento del pluralismo informativo interno, a consecuencia de que el titular tiene la posibilidad de seguir informando de acuerdo a sus principios éticos y, con ello, asegura que exista una pluralidad de opiniones en el medio de comunicación.

De igual modo, la LO 2/2007 española y las legislaciones estatales de Chiapas,⁹² Colima⁹³ y Aguascalientes⁹⁴ —en una iniciativa—, no sólo se reducen a los dos supuestos mencionados, sino que también disponen que los titulares del derecho a la cláusula de conciencia podrán negarse, motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio.⁹⁵ Este supuesto se traduce en una garantía para elevar

⁸⁹ Marc Carrillo, *op. cit.*, p. 182.

⁹⁰ STCE 199/1999, del 8 de noviembre, FJ. 3.

⁹¹ Hidalgo, en la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio Periodístico, artículo 12.1. También, en Michoacán, en la iniciativa de Ley Protección Integral para Proteger el Periodismo, de 16 de junio de 2017, artículo 11, se prevé este supuesto.

⁹² Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, en el artículo 11.

⁹³ Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico, artículo 12.

⁹⁴ Iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Aguascalientes, del 9 de mayo de 2013, artículo 11.

⁹⁵ El Estatuto de Radio Televisión Valenciana (1996) va más allá de lo establecido en la LO 2/1997, al configurar este precepto como una expresión más de la cláusula de conciencia; así, entiendo por ésta “la facultad que tiene cada miembro de la redacción para negarse a hacer determinado trabajo que le sea encomendado, cuando considere que vulnera los principios del ordenamiento

la calidad de la información difundida, porque el profesional de la información puede poner en marcha sus propias convicciones morales, no las del medio de comunicación.

Con todo, téngase presente que, aun cuando el supuesto precedente de cláusula de conciencia no forma parte, *stricto sensu*, de las modalidades de la misma, otorga al profesional de la información el “derecho a no hacer” un determinado trabajo que violente sus principios éticos, sin originar el “incumplimiento por el profesional de sus obligaciones normales”.⁹⁶

Así, este precepto, como ha puesto de relieve Carrillo, constituye “una garantía para el ejercicio del derecho a comunicar información en la medida que permite establecer límites a formas espurias de elaboración del producto”, al mismo tiempo que “coadyuva a que las decisiones profesionales sobre contenidos informativos respondan más a la lógica de la razón colectiva (codecisión) que a la simple decisión jerárquica”.⁹⁷

Parece claro que este último supuesto de las legislaciones estatales de Chiapas y Colima puede jugar un papel clave en el fortalecimiento del mandato constitucional de la veracidad, desde el momento en que los profesionales de la información pueden negarse a elaborar noticias que no constituyen más que medias verdades o incluso información falsa, cuyo objeto podría ser la protección de intereses económicos, políticos, etcétera, y no el

constitucional o la Ley de creación de RTVV o violente su conciencia” (art. 5o.), y donde su invocación no será motivo de traslado o sanción (art. 7o.). La inclusión de esta modalidad de cláusula otorga una mayor protección a la actividad periodística, lo que incide en la independencia del profesional de la comunicación y en la posibilidad de que la información transmitida no responda tanto a criterios mercantilistas, sino a criterios de mayor calidad, además del mantenimiento del pluralismo informativo, desde el momento en que esta modalidad permite al periodista quedarse en el medio y continuar con su trabajo. De ahí que sea conveniente que este precepto de la LO 2/1997 pase a ser una modalidad más de la cláusula de conciencia.

⁹⁶ Tomás Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, “La cláusula de conciencia: un godot constitucional (II)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, p. 58.

⁹⁷ Marc Carrillo, *op. cit.*, p. 191.

derecho a recibir información verídica y plural, salvaguardándose, de este modo, la libertad de comunicar información.⁹⁸

De forma complementaria a los supuestos antes mencionados, las legislaciones de Hidalgo⁹⁹ y la iniciativa de ley de Michoacán¹⁰⁰ van más allá de lo establecido en la LO 2/1997 de la cláusula de conciencia española, al establecer el derecho del titular de la cláusula de conciencia a no firmar un texto del cual es autor(a), pero que haya sido modificado por la jefatura, bien a través de introducir ideas nuevas o suprimir algún concepto original de forma deliberada.¹⁰¹

Se puede decir así que los dos últimos supuestos expuestos refuerzan la idea de la autonomía del profesional de la información en la empresa informativa, además de incidir en la calidad de la información.

A diferencia de España, cuya solución legislativa fue bastante limitada, en la que se inclinó más la balanza hacia los derechos de la propiedad y de la empresa que a los derechos de los profesionales de la información, sin lograrse un equilibrio entre ellos. Igualmente, sólo consideró la indemnización y dejó fuera la posibilidad del profesional de la información de quedarse en el medio de comunicación con el respeto a sus principios éticos, aspecto que sí se consideró en la legislación de la entidad federati-

⁹⁸ Pues como apunta Quadra-Salcedo, el núcleo irreductible de la libertad de comunicar información tiene que ver con la veracidad de la información (Tomás Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, “La cláusula de conciencia: un godot constitucional”, p. 53).

⁹⁹ Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodista, artículo 12.3.

¹⁰⁰ Iniciativa de Ley de Protección Integral para Proteger el Periodismo, de 16 de junio de 2017, artículo 11.

¹⁰¹ Desde esta perspectiva, este supuesto está previsto en el Estatuto de Redacción de Radio Televisión Valenciana, dispone así que “nadie estará obligado a firmar aquellos trabajos que hayan registrado alteraciones de fondo que no sean resultado de un acuerdo previo” (artículo 8o.). Esta disposición también encuentra cobertura en la Ley de Propiedad Intelectual (BOE de 22 del abril de 1996), que atribuye “al autor del trabajo informativo el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma —derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación— que no podrán ser realizados sin su autorización, salvo en los casos previstos en la ley”, J. Frígola Vallina y J. F. Escudero Moratalla, *op. cit.*, pp. 134-135.

va de Hidalgo; además de la posibilidad de invocar la cláusula de conciencia cuando esté en riesgo la integridad física o moral en el ejercicio de la profesión.¹⁰² Incluso, en lugar de prever los dos supuestos previstos en el artículo 2o. de la LO 2/1997 española, sólo dispone que los titulares de la cláusula de conciencia podrán ejercer acciones legales cuando el medio de comunicación cambie de orientación ideológica.

Todo indica que queda mucho por hacer para disfrutar de un marco legislativo suficiente en materia del derecho a la cláusula de conciencia a nivel federal y en la mayoría de las entidades federativas. Aun así, las regulaciones existentes en Hidalgo, Chiapas y Colima son un buen punto de partida, y a las que habría que incorporar que la cláusula de conciencia proceda además frente a presiones al o la comunicadora para que informe en un sentido diverso a la línea informativa hasta el momento seguida y que vulnere sus principios éticos. Antes de concluir, es importante realizar algunas precisiones sobre cómo podría operar la cláusula de conciencia en los medios de comunicación indígenas.

5. La cláusula de conciencia en los medios de comunicación indígenas

Si la idea de la cláusula de conciencia ha sido diseñada para que los y las comunicadoras tengan derecho a solicitar la rescisión de su relación jurídica con la empresa de comunicación en que trabajen, frente a una limitación o el condicionamiento de su ejercicio de la libertad de información, producido por el cambio de la orientación ideológica de la empresa de comunicación, considero necesario reflexionar sobre las particularidades de los medios indígenas, los cuales tienen condiciones distintas, sin que ello implique no asegurar el derecho.

Entre las particularidades cabe destacar que: 1) el medio de comunicación es administrado por la comunidad; 2) los y las comunicadoras no reciben una remuneración económica y su actividad responde a una colaboración y contribución para su comunidad;

¹⁰² En la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículo 12.3.

3) los sujetos activos que pueden vulnerar la conciencia de los comunicadores son las autoridades municipales (presidente municipal y cualquier autoridad del cabildo), como parte del órgano de gobierno del Estado mexicano; 4) dada la forma de organización de la comunidad, la afectación de la ética del o la comunicadora se traduce en la afectación de la ética de la comunidad.

Así, de conformidad al artículo 2o., apartado A, de la CPEUM se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracción I). En estas formas internas de organización cultural se ubica la organización de sus propios medios de comunicación; de ahí que ellos pueden establecer bajo sus sistemas normativos internos la regulación y solución de sus conflictos de cláusula de conciencia (fracción II).

En este tenor, el objeto de la cláusula de conciencia es garantizar la independencia y la ética de la comunicadora indígena y de la comunidad, frente al cambio de la orientación ideológica del medio de comunicación o por las presiones a la comunicadora para que informe en un sentido diverso a la línea informativa hasta el momento seguida, que vulnere sus principios éticos, por el presidente municipal o cualquier autoridad del cabildo.

Así, en virtud de la cláusula de conciencia los y las comunicadoras indígenas tienen derecho a negarse a participar en informaciones contrarias a los principios éticos y a permanecer en el medio de comunicación, cuando:

En el medio de comunicación con el que estén vinculados se produzca un cambio sustancial de orientación informativa o línea ideológica;

Esté en riesgo la integridad física o moral en el ejercicio del derecho a comunicar información; o bien,

Un texto del que es autor(a) haya sido modificado por las autoridades de la comunidad, bien a través de introducir ideas nuevas, o suprimir algún concepto original de forma deliberada. Derecho que también implica el derecho a no firmarlo.

Ahora bien, la restitución del derecho a la cláusula de conciencia se presentaría ante la defensoría de las audiencias que estaría conformada por tres defensores o defensoras elegidas por la Asamblea de la Comunidad.

Junto con el derecho a la cláusula de conciencia, está el secreto profesional informativo como derechos de los y las comunicadoras para asegurar el derecho a comunicar y recibir información veraz y plural.

III. SECRETO PROFESIONAL INFORMATIVO

En las exposiciones de motivos de algunas leyes específicas que regulan el secreto profesional informativo, se destaca que éstas surgen con el propósito de inhibir a cualquier autoridad que pretenda intimidar a un periodista para que revele la identidad de su o sus fuentes de información,¹⁰³ y con el fundamento de asegurar el flujo informativo, mediante el ejercicio libre del derecho a comunicar información que da existencia al derecho a recibir información,¹⁰⁴ lo que lleva a vincular el secreto profesional con el derecho a la información; en este sentido lo declara la SCJN.

1. Breves consideraciones sobre el secreto profesional informativo en el marco normativo interno

Pese a que en la CPEUM no se establece expresamente el secreto profesional informativo, coincido con la declaración de la SCJN en que:

los derechos fundamentales de libertad de expresión y a la información establecidos en los artículos 6o. y 7o. constitucionales resguardan o protegen, entre otros aspectos, *el secreto profesional de los*

¹⁰³ Véase la exposición de motivos de la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato, del 21 de noviembre de 2014.

¹⁰⁴ Véase exposición de motivos de la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo, del 27 de agosto de 2012.

periodistas y, por ende, la reserva de sus fuentes de información, ya que, reconociendo las dimensiones individuales y colectivas de las libertades de expresión, imprenta e información, el ejercicio efectivo de tales libertades requiere o exige la existencia de condiciones que lo favorezcan, lo que incluye que los periodistas, en ejercicio de tales derechos fundamentales o libertades públicas, no se vean compelidos u obligados a revelar sus fuentes de información.¹⁰⁵

Se puede decir así que el derecho al secreto profesional es un instrumento que se desprende de la facultad de transmitir o difundir información de los sujetos jurídicos del derecho fundamental a la información, porque muchas fuentes no revelarían la información sin la promesa del anonimato de su identidad, lo cual también reduciría el espacio comunicativo y vulneraría el derecho a recibir información.

A más de 100 años desde la promulgación de la CPEUM sigue sin existir una regulación específica en la mayoría de las entidades federativas, salvo en 10: Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Ciudad de México, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora. Y en cinco entidades existen iniciativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Puebla, Michoacán y Sinaloa.¹⁰⁶

A nivel constitucional son seis las entidades federativas que establecen el secreto profesional informativo, la Ciudad de México en su artículo 7o., apartado C, numeral 2; Chiapas en el artículo 5o., fracción XI; Chihuahua, en el artículo 4o.; Hidalgo en su artículo 4o., Morelos en su artículo 2o. y Tamaulipas en su artículo 17 constitucional.

Igualmente, el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), en la reforma del 6 de junio de 2006, en su artículo 243, fracción III, disponía que no estaban obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder

¹⁰⁵ SCJN, 24 de marzo de 2011, “Acción de inconstitucionalidad 66/2009”, p. 50 [en línea].

¹⁰⁶ Cabe aclarar que hay entidades federativas que, aun cuando tienen iniciativas específicas, no pude acceder a las mismas por no estar digitalizadas; este es el caso de Baja California, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. De ahí que esta afirmación hay que tomarla con sus respectivas reservas.

los periodistas respecto de los nombres o las grabaciones, registros telefónicos, apuntes, archivos documentales y digitales y todo aquello que de manera directa o indirecta pudiera llevar a la identificación de las personas que, con motivo del ejercicio de su actividad, les proporcionen como información de carácter reservada, en la cual sustenten cualquier publicación o comunicado.

Esta reforma se promulgó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2006 y estuvo vigente hasta la entrada en vigor, el 29 de abril de 2016, para unos estados, y 14 de junio para el resto de las entidades federativas, del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

La adición del 6 de junio de 2006 al CFPP fue un avance significativo en el aseguramiento de los derechos de los profesionales de la información, al establecer la parte sustantiva del derecho al secreto profesional informativo y, por tanto, de las libertades de expresión y de información. Esto es así en tanto que también se establecen sanciones a que se harán acreedoras las autoridades que violen esta disposición, concretamente en las fracciones XIV del artículo 215 —sigue vigente— y XXIX del artículo 225 —fue derogado el 23 de enero de 2009— del Código Penal Federal (CPF).

Ahora bien, aun cuando existe un mecanismo para aplicar la sanción a los servidores públicos que cometen el delito de abuso de autoridad cuando vulneren el secreto profesional informativo, con la aprobación del CNPP en 2016, los periodistas ahora tienen que defender los alcances del contenido del secreto profesional informativo, excepto en las entidades federativas que tengan regulado de forma específica el secreto profesional informativo.

Desde luego, no hay duda de que se dio una regresión con la aprobación del CNPP, al eliminar la parte sustantiva del derecho del secreto profesional informativo y prever en el artículo 362, de forma general, el deber de guardar secreto:

Es inadmisibles el testimonio de personas que, respecto del objeto de su declaración, tengan el deber de guardar secreto con motivo del conocimiento que tengan de los hechos en razón del oficio o profesión, tales como ministros religiosos, abogados, visitadores de derechos humanos, médicos, psicólogos, farmacéuticos y enfermeros, así como

los funcionarios públicos sobre información que no es susceptible de divulgación según las leyes de la materia. No obstante, estas personas no podrán negar su testimonio cuando sean liberadas por el interesado del deber de guardar secreto.

En caso de ser citadas, deberán comparecer y explicar el motivo del cual surge la obligación de guardar secreto y de abstenerse de declarar.

Si bien es cierto que la regulación del secreto profesional, en el artículo 362 del CNPP, no se traduce en una falta de su protección, a mi juicio, la falta de especificación de su contenido del secreto profesional informativo implica que el periodista tenga que defender sus alcances, más que ampliar su protección. La misma situación se replica en diversas entidades federativas, por ejemplo, en Baja California —art. 293, fracción x de su Código Penal—; Chiapas —art. 422, fracción xi de su Código Penal—; Oaxaca —art. 208, fracción XLII y art. 210 de su Código Penal— y Tabasco —art. 236, fracción XII de su Código Penal—.

Por su parte, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la RELE, en la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, principio 8, declara que el secreto profesional informativo es un derecho del comunicador a no revelar sus fuentes de información, apuntes y archivos personales,¹⁰⁷ que ha recibido en confianza o como labor de investigación.¹⁰⁸

En consecuencia, en el sistema normativo interno son pocas las respuestas que prevé la legislación específica sobre el secreto profesional informativo; son sólo 10 entidades federativas. Además, sólo seis lo regulan a nivel constitucional y, en materia penal, se da una regresión con la aprobación del CNPP. Por tanto, son muchos los retos que hay esta materia.

Situados en estos términos, resulta urgente una respuesta del legislador a nivel constitucional a nivel federal y estatal, y a nivel normativo específico del secreto profesional informativo que garantice las facultades de investigar, transmitir y recibir infor-

¹⁰⁷ CIDH, “Declaración de Principios de Libertad de Expresión. Washington, D.C., octubre, 2000” [en línea].

¹⁰⁸ CIDH, “Razones e interpretación de la Declaración de Principios, párr. 36, Washington, D.C., octubre, 2000” [en línea].

mación de los sujetos jurídicos del derecho a la información y el proceso comunicativo en México.

Realizadas las observaciones anteriores, procede, por tanto, abordar la definición del secreto profesional informativo, aspecto en el que no hay grandes cuestionamientos. Situación diferente se constató en el sujeto, el objeto y contenido del secreto profesional informativo; estos rubros los expondré de acuerdo con los marcos normativos de 10 entidades federativas que disponen de una ley específica y cinco iniciativas.

2. Definición

En la doctrina científica se define el *secreto profesional* “como el derecho del periodista a negarse a revelar la identidad del autor de la información a su empleador. A terceros o a las autoridades públicas o judiciales”.¹⁰⁹

De esta definición se desprenden dos elementos del secreto profesional: el objeto, que es el derecho a no revelar la identidad de sus fuentes, y su contenido, es decir, las facultades que tiene el periodista frente a su empleador, terceros y autoridades públicas y judiciales. Es importante añadir que sin los dos elementos mencionados, no es posible el desarrollo de la labor periodística.

El secreto profesional informativo es el derecho del periodista a negarse a revelar la identidad del autor de la información a su empleador, a terceros y a las autoridades públicas o judiciales, sin el cual no es posible el desarrollo de la labor periodista. Con esta última adición dejo claro que, sin la garantía del anonimato de las fuentes de información, éstas no revelarían la información, reduciéndose el proceso comunicativo.

3. Sujetos y objeto del secreto profesional informativo

En la determinación de los titulares del derecho al secreto profesional informativo es importante revisar el epígrafe 3.1, en tanto

¹⁰⁹ Ignacio Bel Mallen, “El secreto profesional periodístico”, p. 226.

que las definiciones ahí analizadas determinan quién o quiénes son los titulares del secreto profesional informativo.

Hasta el momento, de la respuesta a nivel federal y estatal, he podido concluir que hay legislaciones que prevén tres titulares del secreto profesional informativo: periodistas, colaboradores de periodista y las personas que por razones de relación profesional con el periodista o colaborador tengan acceso a la fuente de información. Entre estas legislaciones cabe señalar: Aguascalientes —artículos 5o. y 7o. de la iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, del 9 de mayo de 2013—; Baja California Sur —artículos 7o. y 9o. de la iniciativa de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, del 13 de mayo de 2017—; Chiapas —artículos 5o. y 6o. de la Ley de Ejercicio del Periodismo—; Colima —artículo 16 de la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico—; Guanajuato —artículo 4o. de la Ley del Secreto Profesional del Periodista—; Hidalgo —artículos 8o. y 10 de la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio Periodístico—; Ciudad de México —artículos 3o. y 5o. de la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Distrito Federal—; Querétaro —artículo 3o. de la Ley del Secreto Profesional Periodístico—; Quintana Roo —artículos 7o. y 9o. de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas—; San Luis Potosí —artículos 12 y 14 de la Ley de Protección del Ejercicio del Periodismo—; Sonora —artículos 3o. y 5o. de la Ley número 158, que establece el Secreto Profesional Periodístico—.

Por su parte, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora sólo establecen dos titulares, al no incluir al colaborador del periodista. De manera similar, Puebla —artículos 6o. y 9o. de la iniciativa de Ley para la Protección Social y Legal de los Periodistas—, Michoacán —artículos 7o. y 8o. de la iniciativa de Ley de Protección Integral para Proteger el Periodismo— y Sinaloa —artículos de la iniciativa de Ley de Periodismo de Alto Riesgo— prevén dos titulares en sus respectivas iniciativas.

En lo particular, considero importante establecer una amplia titularidad del derecho del secreto profesional informativo, en

tanto tiene una estrecha relación con su objeto. Así, la doctrina científica destaca que el objeto del secreto profesional informativo es “su fuente de información; no sólo las fuentes últimas u originales, sino toda la cadena hasta el informador: autor de la información, remitente y custodio de la misma”.¹¹⁰ Sin embargo, Soria Saiz considera que el objeto del secreto profesional “no sólo hará referencia a las fuentes de los informadores, sino también a los documentos, fotos, películas, tomas, grabaciones, etc., obtenidos o empleados a lo largo de la información y a las circunstancias —personas, lugares y tiempos— que concurrieron en su elaboración”.¹¹¹ En mi opinión, ambas posturas son complementarias; es decir, se debe proteger el anonimato de la fuente de información y aquellas personas que tengan contacto con ella o todo aquello de lo que se desprenda la identidad de la fuente de información. Esto último me lleva a plantear el contenido del derecho al secreto profesional.

4. Contenido del secreto profesional informativo

Son diversos los contenidos del derecho al secreto profesional informativo establecidos en las leyes estatales —a nivel federal o nacional esto es inexistente—; empero, en la mayoría se prevé una amplia protección, reconociéndose las siguientes facultades de los titulares de este derecho:

- a) Facultad absoluta para reservarse la revelación de fuentes cuando sea citado(a) como testigo en procesos jurisdiccionales del orden penal, civil, administrativo, con el propósito de revelar sus fuentes de información o ampliar la información consignada en la nota, artículo, crónica o reportaje periodístico.¹¹²

¹¹⁰ Alfonso Fernández Miranda Campoamor, *Secreto profesional de los informadores*; Ignacio Bel Mallen, “Derecho de la información y derecho a la información”, *op. cit.*, p. 229.

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² Aguascalientes, iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Aguascalientes, del 9 de mayo de 2013, artículo 6o.; Baja California Sur, en la iniciativa de Ley para la Protección de Personas De-

- b) No pueden ser requeridos por autoridades judiciales o administrativas para informar sobre los datos y hechos de contexto que por cualquier razón no hayan sido publicados o difundidos; pero sean parte de la investigación periodística.¹¹³
- c) No pueden ser objeto de inspección ni aseguramiento por autoridades administrativas o jurisdiccionales de competencia estatal, los datos personales relacionados con el quehacer periodístico, con el propósito de obtener la identificación de la fuente o fuentes de información.¹¹⁴

fensoras de Derechos Humanos y Periodistas, del 13 de mayo de 2017, artículo 8o.; Chiapas en la Ley de Derechos para el Ejercicio Periodístico, artículo 6o.; Colima, en la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico, artículo 7o.; Guanajuato, en la Ley del Secreto Profesional del Periodista, artículo 4o.; Hidalgo, en la Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículo 11; Michoacán, en la iniciativa de Ley de Protección Integral para Proteger el Periodismo, del 16 de junio de 2017, artículo 7o.; Ciudad de México, en la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, artículo 4o.; Puebla, en la iniciativa de Ley de Protección Social y Legal para los Periodistas de junio de 2010, artículo 8o.; Querétaro, en la Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 7o.; Quintana Roo, en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 8o.; San Luis Potosí, en la Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo, artículo 13; Sonora, en la Ley número 158, que establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 4o.

¹¹³ Aguascalientes, en la iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, del 9 de mayo de 2013, artículo 6o.; Baja California Sur, iniciativa de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, del 13 de mayo de 2017, artículo 8o.; Chiapas, en la Ley de Derechos para el Ejercicio Periodístico, artículo 6o.; Colima, en la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico, artículo 7o.; Guanajuato, en la Ley del Secreto Profesional del Periodista, artículo 4o.; Ciudad de México, en Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, artículo 4o.; Querétaro, en la Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 7o.; Quintana Roo, en Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 8o.; San Luis Potosí, en la Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo, artículo 13, y Sonora en la Ley número 158, que establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 4o.

¹¹⁴ Aguascalientes, en la iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, del 9 de mayo de 2013, artículo 6o.; Baja California Sur, en la iniciativa de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, del 13 de mayo de 2017, artículo 8o.; Chiapas, en la Ley de Derechos para el Ejercicio Periodístico, artículo 6o.; Colima, en Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico, artículo 7o.; Guanajuato, en la Ley del Secreto Profesional del Periodista, artículo 4o.; Ciudad de México, en Ley del

d) No serán objeto de inspección o aseguramiento por autoridades administrativas o jurisdiccionales de competencia estatal, las notas de apuntes, equipo de grabación y de cómputo, directorios, registros telefónicos, archivos personales y profesionales; soportes electrónicos y digitales, que pudieran llevar a la identificación de la o las fuentes de información.¹¹⁵

e) Cuando sean citados a declarar en una investigación prejudicial o procedimiento judicial civil, penal o de cualquier índole, podrán invocar el secreto profesional y negarse, en consecuencia, a identificar a sus fuentes.¹¹⁶

Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, artículo 4o.; de forma más escueta Puebla lo dispone en su iniciativa de Ley de Protección Social y Legal para los Periodistas, de junio de 2010, artículo 9o.; Querétaro, en la Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 7o.; Quintana Roo, en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 8o.; San Luis Potosí, en la Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo, artículo 13, y Sonora en la Ley número 158, que establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 4o.

¹¹⁵ Aguascalientes, en la iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, del 9 de mayo de 2013, artículo 6o.; Baja California Sur, en la iniciativa de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, del 13 de mayo de 2017, artículo 8o.; Colima, en la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico, artículo 7o.; Durango, en la Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, artículo 14; Guanajuato, en la Ley del Secreto Profesional del Periodista, artículo 4o.; Hidalgo, en la Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo, artículo 9o.; Michoacán en su iniciativa de Ley de Protección Integral para Proteger el Periodismo, del 16 de junio de 2017, artículo 7o.; Ciudad de México, en Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, artículo 4o.; Querétaro, en la Ley que Establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 7o.; Quintana Roo, en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 8o.; San Luis Potosí, en la Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo, artículo 13; Sinaloa, en la iniciativa de Ley de Periodismo de Alto Riesgo, artículo 15, además incluye que no podrán ser decomisados policial y judicialmente; Sonora, en la Ley número 158, que establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 4o.

¹¹⁶ Aguascalientes, en la iniciativa de Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo, del 9 de mayo de 2013, artículo 6o.; Baja California Sur, en la iniciativa de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, del 13 de mayo de 2017, artículo 11; Querétaro, en la Ley que Establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 7o.; Quintana Roo, en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 11; San Luis Potosí, en la Ley de Protección al Ejercicio del

En cuanto a las cinco facultades que tienen las personas titulares del secreto profesional informativo, Durango es una de las entidades que dispone un menor reconocimiento de contenido al sólo establecer dos.

Por su parte, Guanajuato, la Ciudad de México, Quintana Roo y Baja California Sur —en su iniciativa— abren la posibilidad para que el derecho al secreto profesional pueda ser limitado por decisión judicial, de manera excepcional. El problema con esta disposición es que la excepcionalidad se puede volver todo, al no establecer los criterios que la determinen; ello puede traducirse en un amplio margen de discrecionalidad y de vaciar de contenido el derecho al secreto profesional informativo.

Tras valorar el marco normativo existente en materia de secreto profesional informativo, resulta relevante una respuesta del legislador federal y estatal que establezca una definición de periodista que atienda el contexto mexicano; que lo regule en las normas específicas; que en el objeto del secreto profesional informativo abarque el anonimato de la fuente de información y aquellas personas que tengan contacto con ella, o todo aquello de lo que se desprenda la identidad de la fuente de información; que prevea un contenido que determine como mínimo las cinco facultades previstas en los párrafos precedentes. Esto implica también que la parte sustantiva del secreto profesional informativo en materia penal tiene que garantizarse, para prevenir que los periodistas tengan que defender facultad por facultad para hacer efectiva la sanción del delito de abuso de autoridad de los servidores públicos que vulneren el derecho al secreto profesional informativo.

Por último, debo reseñar que la situación se agrava en el caso de la cláusula de conciencia, cuyos desafíos para su aseguramiento son mayores que los del secreto profesional, puesto que es mínima la respuesta a nivel estatal e inexistente a nivel federal; sólo en el caso de Notimex se prevé este derecho para sus trabajadores. Al mismo tiempo, no existe una propuesta hasta el momento que parta de realidad de los medios indígenas y asegure este derecho.

Periodismo, artículo 15; Sinaloa, en la iniciativa de Ley de Periodismo de Alto Riesgo, artículo 14, y Sonora en la Ley número 158, que establece el Secreto Profesional Periodístico, artículo 7o.

IV. MECANISMOS DE AUTORREGULACIÓN¹¹⁷ Y LOS DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Adicionalmente a los derechos de cláusula de conciencia y secreto profesional de los periodistas, como mecanismos que mantienen el derecho a comunicar información de los periodistas dentro de la empresa y frente a las autoridades del Estado, están los mecanismos de autorregulación y los derechos de las audiencias.

1. Mecanismos de autorregulación y los derechos de las audiencias

Los mecanismos de autorregulación, como apunta Carrillo, son elementos adicionales de protección del derecho a comunicar información en condiciones adecuadas que permitan frenar decisiones del medio de comunicación (o autoridades) que vulneren el ejercicio del derecho a comunicar información y el derecho a recibir la información;¹¹⁸ los segundos están contenidos en el marco normativo y en los códigos de ética, que requieren una actuación bidireccional; es decir, el compromiso, por un lado, de los medios de comunicación y los periodistas de cumplir los valores y deberes y, por el otro, de las audiencias, adoptando un papel decisivo en el cumplimiento de los mismos para construir un nuevo modelo comunicativo.

Los instrumentos de autorregulación surgen para reforzar las libertades de expresión e información,¹¹⁹ al establecer reglas que facilitan la compleja relación entre los y las periodistas y la dirección de las concesiones —comerciales, públicas y de uso social,

¹¹⁷ En este epígrafe se abordaron aspectos ya publicados en mi libro: *Veracidad y pluralismo informativo en el medio televisivo: Una tarea pendiente*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2003.

¹¹⁸ Marc Carrillo, “La Ley Orgánica de la Cláusula de Conciencia de los periodistas”, p.81.

¹¹⁹ Véase Preámbulo del Código Deontológico de Cataluña, Barcelona, octubre de 1992.

comunitario e indígena—, valores que pretenden evitar “desde dentro los posibles y fáciles desmanes de la comunicación”.¹²⁰

De esta forma, los instrumentos de autorregulación son reglas propias de actuación complementarias —nunca antagónicas— del ordenamiento jurídico vigente,¹²¹ para conseguir los valores cuyo objetivo es no sólo reforzar las garantías de los y las periodistas para el desarrollo libre de su actividad, sino también evitar los excesos de éstos y en el ejercicio de las libertades de expresión e información.¹²² Como se aprecia en esta definición, los valores y las reglas no pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico vigente, frente a ello surge una interrogante: las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) en materia de los derechos audiencias de 31 de octubre de 2017 ¿son o no contrarias a la CPEUM y los tratados internacionales y, por tanto, a los derechos de las audiencias?

Antes de dar respuesta a la pregunta cabe apuntar que, de conformidad con el artículo 6o., apartado B, fracción III de la LFTR, la radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que se preserve la pluralidad y la veracidad de la información. De ahí que todas las concesionarias de radiodifusión deben prestar este servicio público, salvaguardando el disfrute del derecho a la información mediante el aseguramiento del pluralismo informativo y la veracidad de la información.

Hasta el momento, no se ha incluido la definición del servicio público de la radiodifusión en la CPEUM, ni en la LFTR; sin embargo, de acuerdo con los contenidos de nuestro marco normativo, podemos apoyarnos en la definición de la Ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, que lo define como:

¹²⁰ Senado, *Informe de la Comisión Especial sobre Contenidos Televisivos*, p.123.

¹²¹ Marc Carrillo, “Expresión e información: Dos derechos entre la sociedad y el Estado”, p. 185.

¹²² El cumplimiento de este objetivo por parte de los medios de comunicación se traduce en la defensa del público ante posibles abusos de los propietarios y periodistas y la mayor calidad de la información, lo que para Bel Mallen viene a constituir parte de las funciones de autocontrol (Ignacio Bel Mallen., “El autocontrol de la actividad informativa”, p.300).

un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas que tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad [...] [mexicana]; difundir su identidad y diversidad culturales; impulsar la sociedad de la información; promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos.¹²³

Ergo, se incluyen las tres funciones que deben cumplir los medios de comunicación como servicio público: informar, formar y entretener.

Para el cumplimiento de las funciones, la CPEUM y la LFTR reconocen los derechos de las audiencias, derechos que requieren, como mencionamos, una actuación bidireccional, es decir, la responsabilidad de los medios de comunicación y los periodistas de mantener su disfrute y la corresponsabilidad de la sociedad mexicana de exigir su cumplimiento por los medios de comunicación y periodistas.

Aun cuando la responsabilidad de asegurar los derechos de las audiencias es de todos los medios de comunicación, coincido con Solís en que “son los sostenidos con el presupuesto público los que deberían estar obligados a asumirlos como parte de su convicción y sentido público, quienes deberían [tomar] como práctica cotidiana la defensa de los derechos de sus audiencias”.¹²⁴

Para mantener el disfrute de los derechos de las audiencias es importante dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los derechos de las audiencias?, ¿cómo exigir su cumplimiento?

Los códigos de ética y las defensorías de las audiencias son los mecanismos por excelencia para exigir el cumplimiento de los derechos de las audiencias; no obstante, como la radiodifusión es un servicio público, también son perfectamente exigibles vía amparo indirecto contra las vulneraciones de los medios de comunicación

¹²³ Ley 24/2001, del 27 de diciembre, disposición adicional decimosesta.

¹²⁴ Beatriz Solís Leree, “Derechos de las audiencias”, *El Cotidiano*, p.34.

comerciales (particulares), como públicos (gubernamentales), de conformidad con el artículo 103, fracción I, y 107 de la CPEUM, porque son una concesión que confiere un nuevo derecho al concesionario, el de “prestar un servicio público atribuido al Estado y aprovechar un bien del dominio público —el derecho a usar privativamente las ondas electromagnéticas se obtiene en virtud de la concesión administrativa—”.¹²⁵

2. Códigos de ética y derechos de las audiencias

Entre los instrumentos de autorregulación están los códigos de ética, que contienen valores y deberes de los directivos de los medios de comunicación y de los periodistas. En este sentido, García Maynez señala que la ética “aparece dividida en dos sectores: por una parte, el problema del deber, por la otra, el de lo valioso”.¹²⁶ En atención a lo cual, “la axiología será, pues, la parte de la ética que estudia los valores que son parte de la moral, y la deontología es la parte de la ética que estudia los deberes y las normas que son parte de la moral”.¹²⁷

En el ámbito de los derechos de las audiencias coincido con Beatriz Solís en que “los medios masivos deberán asumirse vinculados a los intereses de los sujetos sociales de su comunidad frente a diferentes realidades y problemas, mostrando la diversidad y la pluralidad de los diferentes sectores”.¹²⁸

A. A modo de introducción

En México, la obligación de elaborar los códigos de ética por los medios de comunicación se desprende del reconocimiento, en el

¹²⁵ Jorge Fernández Ruiz, “Régimen jurídico de concesiones de radio y televisión”, p. 31.

¹²⁶ Eduardo García Maynez, *Ética. Ética empírica. Ética de bienes. Ética formal. Ética valorativa*, p. 15.

¹²⁷ Arturo Berumen Campos y Jacqueline Ortiz Andrade, *Curso permanente de ética*, p. 10.

¹²⁸ *Idem*.

artículo 6o., apartado B, fracción VI, de la CPEUM,¹²⁹ de los derechos de las audiencias y sus mecanismos de protección; así como del artículo 256, fracción XI, segundo párrafo, de la LFTR —14 de julio de 2014—, que establece que los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un código de ética.

Si bien es cierto que diversos medios de comunicación, antes del 14 de julio de 2014, ya contaban con un código de ética, por ejemplo, Canal 22 y Canal 11, hoy no es menor el hecho de la existencia de un Registro Público de Concesiones en el portal del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) que contiene 943 códigos de ética;¹³⁰ sin embargo, los alcances son diversos en razón de las reformas introducidas a la LFTR en octubre de 2017.

En virtud de ello, desde la promulgación de la LFTR, el 14 de julio de 2014, hasta la fecha, se han suscitado diversas resistencias de algunos grupos multimedia respecto a los alcances de los derechos de las audiencias, porque los consideran un logro y un desprendimiento del derecho a la información que creen suyo; olvidan que con los valores y deberes contenidos en los códigos de ética lo único que están haciendo es cumplir con los mandatos derivados de la CPEUM. En la descripción breve que sigue expondré algunas de estas resistencias.

Con motivo de las competencias atribuidas en la LFTR, el IFT emitió los Lineamientos Generales Sobre los Derechos de las Audiencias, el 29 de noviembre de 2016; su vigencia fue muy corta, al presentarse dos controversias constitucionales, la 34/2017 y la 35/2017, ambas del 31 de enero de 2017. Frente a ello, el pleno

¹²⁹ Adición del 11 de junio de 2013.

¹³⁰ Es necesario destacar que son 943 códigos de ética que corresponden a los distintos tipos de concesión de radiodifusión —AM, FM y Tv abierta— y televisión o audio restringido —Tv por cable y satélite—, el número de registros es el contenido hasta el 21 de agosto de 2018 en el Registro de Concesiones del IFT. Por ejemplo, de estos 943 códigos de ética son 405 de las concesiones para instalar, operar y explotar comercialmente una frecuencia de radiodifusión, 5 de las concesiones para usar y aprovechar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso social comunitario, 2 de las concesiones para usar y aprovechar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos social indígena, etcétera.

del IFT acordó diferir la entrada en vigor de los lineamientos, el 1 de febrero de 2017, hasta que se resolvieran las controversias. Por su parte, la SCJN resolvió al respecto la improcedencia de las controversias, al quedar abrogados los lineamientos por la reforma de los artículos 15, fracción LIX; 216, fracción II; 256, último párrafo, y 259, segundo párrafo, de la LFTR, el 31 de octubre de 2017, que facultaba al IFT para emitir los lineamientos, vigilar y sancionar en materia de los derechos de las audiencias.

En términos generales, la reforma del 31 de octubre de 2017 viene a: 1) derogar el derecho de las audiencias, que consiste en la obligación de diferenciar entre información y opinión de quien la presenta —artículo 256, fracción III—; 2) diluir la obligación de los concesionarios de distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa —artículo 256, fracción IV—; 3) debilita al IFT al: a) suprimir la atribución en la que se establecía que la elaboración del código de ética debería ajustarse a los lineamientos —hoy abrogados— aprobados por el IFT. Deja al arbitrio de los medios de comunicación elaborar el código de ética, junto con el nombramiento de su defensor de las audiencias, al derogar la disposición que establece que el código de ética deberá ajustarse a los lineamientos que emitió el instituto —artículo 256, fracción X—; b) deroga la facultad de ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta ley —artículo 15, fracciones LIX y LXI—; c) deroga la parte de los requerimientos de los lineamientos emitidos por el IFT —último párrafo del artículo 256—; d) se deroga la fracción XI del artículo 311, que disponía la sanción de multa de 100 a 500 salarios mínimos cuando no cumpla con los lineamientos emitidos por el IFT; e) deja al arbitrio de los medios de comunicación —artículo 259 de la LFT— la garantía de los derechos de las audiencias, y con ello pone en peligro las libertades informativas.¹³¹

Así, en la reforma del artículo 256 se sustituye que los códigos de ética “tengan por objeto ‘proteger’ los derechos de las audiencias” por “informar al público en la que el concesionario se compromete a ‘respetar y promover’ todos y cada uno de los derechos

¹³¹ Socorro Apreza Salgado, *et al.*, *Derechos Humanos*, pp.194-195.

de las audiencias”. Cuestiones que no son menores, desde el momento en que la supresión de la obligación de proteger implica que los concesionarios no crearan una maquinaria institucional que asegurara la independencia del defensor y con ello prevenir la violación de derechos humanos; mientras que las obligaciones de respetar y promover sólo implican no interferencia o que no se pongan en peligro los derechos de las audiencias, al tiempo de dar la información a las personas para asegurar que sean capaces de disfrutar de los derechos contenidos en el código de ética. De ahí que hubiera sido necesario incluir las tres obligaciones: proteger, promover y respetar.

En mi opinión, los efectos de suprimir la obligación de proteger se refuerzan al derogar la parte del artículo 259, que establecía la competencia del IFT de prever las obligaciones mínimas del defensor, por la adición de la frase “el defensor se sujetará al código de ética del concesionario”. Escenario que se agrava en la medida que cada concesionario emitirá libremente su código de ética —artículo 256, fracción x, tercer párrafo de la LFTR— y con ello sus alcances, es decir, los valores y los deberes que incluirán de la relación entre concesionarios y comunicadores y los derechos de las audiencias.

De manera complementaria, en la acción de inconstitucionalidad de 150/2017 se argumenta que la figura de la defensoría de la audiencia se ve debilitada, al reformar los artículos 256, 259, 260 y 261, que ya no exigen que ésta se ajuste a criterios de imparcialidad e independencia:

- a) Los concesionarios elegirán al defensor de manera libre, sin requisitos mínimos que eliminen los conflictos de intereses (artículos 259 y 260).
- b) Las defensorías se regirán únicamente por lo dispuesto en los códigos de ética promulgados de manera libre por las concesionarias (artículo 259).
- c) Los titulares de las defensorías ya no tienen la obligación de rendir informe ante el IFT, y éste ya no podrá sancionar por el

incumplimiento de normas relativas a los derechos de las audiencias (artículos 259¹³² y 261¹³³).

Al suprimir la imparcialidad de los defensores de las audiencias no sólo se afectan los derechos de éstas, sino también la forma de exigir los derechos correspondientes. Se ve afectada la pluralidad y la veracidad de la información transmitida a través de los servicios de radiodifusión y se permite la difusión de información parcial y falsa. Con esto se violenta no sólo la libertad de expresar el pensamiento propio, sino el derecho a buscar, recibir y difundir información de toda índole,¹³⁴ por lo que se contraviene a los derechos de libertad de expresión, de imprenta y derecho a la información reconocidos en los artículos 6o. y 7o. constitucionales, así como en el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹³⁵

Al derogar la fracción III del artículo 256, en la que se establecía que se diferenciara con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta, elimina uno de los derechos de las audiencias que protege el valor de la información a través del deber de diferenciar entre hechos y opiniones; con ello impulsaba el cumplimiento del requisito de veracidad y frenar la desinformación —distorsión de los hechos— o subinformación —no informar o dar información incompleta— y garantizaba el disfrute del derecho a la información y la libertad de expresión, al frenar la manipulación.

La reforma del artículo 256, fracción IV, diluye la obligación de los concesionarios de distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa; ello contraviene el principio de progresividad con-

¹³² Artículo 259. La actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al Código de Ética del concesionario, y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio Código de Ética.

¹³³ Art 261. Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables del concesionario, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes, cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética.

¹³⁴ Acción de inconstitucionalidad 150/2017, p. 70.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 62.

tenido en la Constitución, porque se suprimieron dimensiones del derecho de las audiencias existentes en el ordenamiento antes de las modificaciones; con esta reforma quedan desprotegidas las audiencias al quedar constreñida únicamente a la programación informativa la exigencia de aportar elementos para distinguir la publicidad de la información.¹³⁶ Esta eliminación permite que, libremente, los concesionarios pongan a la venta entrevistas o propaganda encubierta que se muestra a las audiencias como información periodística, mecanismo que es comúnmente usado para obtener ganancias comerciales en tiempos electorales, o para desviar la opinión de determinados temas que no convienen al gobierno.¹³⁷

Así, la respuesta a la interrogante planteada al inicio del tópico 3.4, es que las reformas adiciones y derogaciones de las disposiciones de la LFTR de octubre de 2017 son regresivas y violatorias de los artículos 6o. y 28 de la CPEUM, y del artículo 13 de la CADH, en materia de los derechos de las audiencias, máxime cuando entre los derechos de éstas se encuentra la defensa de otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la vida privada, el derecho al honor, el derecho a la propia imagen, el derecho a la réplica o la protección de datos personales. Al tiempo que la reducción de los derechos de las audiencias implica disminuir la posibilidad de quejarse, denunciar, organizarse y alzar la voz y, con ello, el ejercicio de la ciudadanía, el cual no es posible en la medida que la sociedad no conozca, interiorice y reclame el disfrute del derecho a la información y la libertad de expresión a través de los derechos de las audiencias.¹³⁸ En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad 150/2017, promovida por los senadores de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, admitida el 14 de diciembre de 2017, esgrimen que el decreto transgrede las facultades reconocidas al IFT para proteger los derechos de las audiencias, violando lo dispuesto en los artículos 6o., apartado B, fracción VII, y 28 constitucionales.¹³⁹ Esto debido a que se reforman las disposiciones donde se articulaba de

¹³⁶ *Ibid.*, p. 23.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 15.

¹³⁸ Socorro Apreza Salgado, *et al.*, *op. cit.*, p.195.

¹³⁹ Acción de inconstitucionalidad 150/2017, p. 70.

manera explícita las facultades de vigilancia, de supervisión y de sanción. Se elimina, por ejemplo, la facultad del IFT de determinar suspensión precautoria de transmisiones en caso de programas noticiosos (artículo 15).¹⁴⁰

Es decisivo que la SCJN, en la resolución de dos acciones de inconstitucionalidad —150/2017, promovida por los senadores de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y la 153/2017 por el PRD—, vaya en la línea de garantizar las libertades informativas en México y no de primar los intereses económicos de los medios de comunicación comerciales.

A pesar de los retrocesos que implican las reformas a la LFTR de octubre de 2017, es imprescindible dar a conocer cuáles son los derechos de las audiencias, para que la sociedad los interiorice y, en esa medida, exija su aseguramiento a los directivos y periodistas de los medios de comunicación. Hoy por hoy, es posible exigir los derechos de las audiencias; en este sentido conviene enunciarlos y recordar que la eficacia de los códigos de ética pasa necesariamente por el compromiso y la convicción de los directivos y los periodistas de los medios de comunicación de asegurar los derechos de las audiencias y las libertades informativas; sin ello, seguirá la simulación.

B. *Derechos de las audiencias*

Toda vez que los valores y deberes previstos en los códigos de ética de las concesiones de radiodifusión no pueden ser contrarios, sino complementarios del marco jurídico vigente, es pertinente apuntar que del artículo 6o., apartado B, fracción VI, se desprende que en la ley se establecerán los derechos de las audiencias y sus mecanismos de protección. Soy de la opinión de que en la misma CPEUM y la CADH se establecen los fundamentos de los derechos de las audiencias. Derechos que están obligados a garantizar los directivos y los periodistas de los medios de comunicación en sus respectivos medios. Cabe mencionar que, por exceder a los obje-

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 17

tivos de esta investigación, no analizaré el desarrollo de los valores y deberes de los 943 códigos de ética inscritos en el Registro de Concesiones del portal del IFT; con todo, es importante señalar que todas las concesionarias tienen la obligación de publicarlo en su página de internet.

Antes de proseguir con los derechos de las audiencias, conviene subrayar que a éstas “las forman las personas que acceden a contenidos audiovisuales sin importar la plataforma tecnológica de que se trate, ni si pagan o no una contraprestación”.¹⁴¹

Es relevante enunciar los derechos de las audiencias que se desprenden de la CPEUM y de la LFTR. Para ello, propongo integrarlos en cinco grandes grupos, que contienen los derechos de las audiencias *stricto sensu* y *lato sensu*, sin que ello implique una lista cerrada, porque falta incluir todos los derechos de las audiencias que se desprenden de los distintos tratados internacionales que México ha ratificado.

- 1) Deberes que promueven los valores del pluralismo informativo y la participación libre:
 - a) Producir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico (art. 256, fracción I de la LFTR).
 - b) Mantener el disfrute de diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad (art. 6o., apartado B, fracción V de la CPEUM).
- 2) Deberes que protegen el requisito de la veracidad y el derecho al honor:
 - a) Garantizar el derecho de réplica (art. 6o., primer párrafo de la CPEUM).
- 3) Fortalecen el valor de la información y frenan la manipulación:
 - a) Garantizar la información veraz y oportuna (art. 6o., apartado B, fracción III de la CPEUM)
 - b) Distinguir entre la publicidad y el contenido del programa, para ello dispone la regla de prohibir la publicidad

¹⁴¹ Clara Luz Álvarez, *Telecomunicaciones y radiodifusión en México*, p.138.

o propaganda presentada como información periodística o noticiosa —art. 6o., apartado B, fracción IV y 256—. Con matices, la LFTR permite hacerlo siempre que se haga del conocimiento de la audiencia —art. 256, fracción IV—.

- 4) Deberes y valores para garantizar derechos humanos:
 - a) No discriminar por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (art. 256, fracción VIII de la LFTR).
 - b) Desde la obligación de respeto no pondrán en peligro el interés superior de los (las) niños(as) (art. 256, fracción IX de la LFTR).
 - c) Desde la obligación de respeto no deberán poner en peligro la equidad de género (art. 256, fracción IX de la LFTR).
 - d) Garantizar a las personas con discapacidad los siguientes derechos (art. 258, fracciones I a IV de la LFTR):
 - I. Servicios de subtítulo, doblaje al español y lengua de señas mexicana para accesibilidad a personas con debilidad auditiva. Estos servicios deberán estar disponibles en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional;
 - II. Promover el reconocimiento de sus capacidades, méritos y habilidades, así como la necesidad de su atención y respeto;
 - III. Contar con mecanismos que les den accesibilidad para expresar sus reclamaciones, sugerencias y quejas a los defensores de las audiencias, siempre y cuando no represente una carga desproporcionada o indebida al concesionario, y
 - IV. Acceso a la guía de programación a través de un número telefónico o de portales de Internet de los concesionarios en formatos accesibles para personas con discapacidad.

5) Deberes de los defensores de las audiencias:

Deber de recibir, atender las reclamaciones, quejas, sugerencias de las personas que componen la audiencia (art. 259, párrafo cuarto y 261 de la LFTR).

Por todas las consideraciones anteriores, los derechos de las audiencias contenidos en nuestro marco normativo y en los códigos de ética contribuyen a no interferir o poner en peligro las facultades de comunicar y recibir información del derecho fundamental a la información, aunque evidentemente no las aseguren por sí mismos de forma total, para ello se requiere el compromiso de los propietarios de los medios de comunicación, los periodistas, las autoridades y de una exigencia de mejorarlos y restituirlos por las audiencias. Hasta aquí, se desprenden avances y retrocesos que nos dejan grandes retos para lograr y mantener el disfrute de las libertades informativas en México.

En el siguiente tema se examinan las restricciones legales al ejercicio de la libertad de expresión, especialmente si los tipos penales de difamación, calumnia e injurias, para la protección de la vida privada y el honor, son o no la alternativa menos lesiva para las libertades informativas. Para ello, se exponen los criterios de la Corte IDH, del Comité de Derechos Humanos de la ONU y de la SCJN, así como la respuesta normativa en las 32 entidades federativas. También se valora si la protección civil de los derechos personalísimos y el derecho de rectificación en México constituyen una vía más idónea para asegurar el disfrute de las libertades informativas, esto con el objeto de activarnos y continuar en el camino de la renovación, puesto que, como indiqué en la introducción,

la acción es el momento en el que el hombre desarrolla la capacidad que le es más propia: la capacidad de ser libre. Pero la libertad de Hannah Arendt no es la mera capacidad de elección, sino la capacidad para trascender a lo dado y empezar algo nuevo, y el hombre sólo trasciende enteramente la naturaleza cuando actúa.¹⁴²

¹⁴² Manuel Cruz, “Estudio introductorio a Arendt”, p. VIII.

CAPÍTULO TERCERO

RESTRICCIONES LEGALES QUE PONEN EN RIESGO EL EJERCICIO DE LAS LIBERTADES INFORMATIVAS

La jurisprudencia de la CorteIDH declara que la libertad de expresión, en sentido amplio, puede ser objeto de restricciones; pero para que la responsabilidad pueda establecerse válidamente, de acuerdo con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es necesario que se reúnan cuatro requisitos:¹⁴³

- a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas;
- b) la definición expresa y taxativa de esas causales por ley;
- c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y
- d) que esas causales de responsabilidad sean necesarias para asegurar los fines mencionados.

El requisito de necesidad de la restricción dependerá de que esté orientada a satisfacer un interés público imperativo, pero de ninguna forma puede limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. De tal modo, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajus-

¹⁴³ CorteIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, 5, párr. 39; Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, 107, párr. 120; Caso *Mémoli vs. Argentina*, Sentencia del 22 de agosto de 2013, Serie C, 265, párr. 130.

tarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible o sólo lo estrictamente necesario en el ejercicio efectivo de la libertad de expresión.¹⁴⁴

No escapa a la CorteIDH qué se entiende por necesaria, “es decir que no pueda alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo de un derecho protegido por la Convención”.¹⁴⁵

Con la idea de evitar que se limite, más allá de lo necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión en sentido amplio, la Convención, en su artículo 13.3, prohíbe las restricciones a la libertad de expresión mediante vías o medios indirectos. Con ello no sólo trata de impedir las restricciones gubernamentales directas, sino que también prohíbe expresamente controles particulares que produzcan el mismo resultado. Cabe resaltar que ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos, ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, contienen una disposición comparable a la mencionada en estas líneas.¹⁴⁶

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos (CDDHH)¹⁴⁷ declara en su Observación General Núm. 34 que, “cuando un Estado parte impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente. El comité recuerda que la relación entre derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no puede invertirse”¹⁴⁸ jamás. En principio, en mi opinión, las restricciones penales a la libertad

¹⁴⁴ CorteIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, 5, párr. 46; Caso *Paramarú Iribarne vs. Chile*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C, 135, párr. 85; Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, 111, párrs., 95 y 96; Caso *Mémoli vs. Argentina*, párr. 123.

¹⁴⁵ CorteIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, 5, párr. 79.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 46 y 47.

¹⁴⁷ El Comité de Derechos Humanos es un órgano adoptado por los Estados Partes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para revisar el cumplimiento del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966).

¹⁴⁸ ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 34, del 12 de septiembre de 2011, en CCPR/C/GC/34, párr.21.

de expresión en sentido amplio para proteger el honor, existentes en México en el ámbito estatal, ponen en peligro las libertades informativas.

I. LA VÍA PENAL COMO MEDIO PARA SANCIONAR CONDUCTAS ILÍCITAS EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

Cabe adelantar que los criterios jurisprudenciales declarados por los mecanismos de protección internacional a los derechos humanos respecto a la vía penal como medio para sancionar las conductas ilícitas en el ejercicio de la libertad de expresión van desde la despenalización de la difamación, calumnias e injurias, la utilización de medios menos restrictivos como la vía civil y la rectificación, hasta considerar la aplicación del derecho penal sólo para los ataques más graves que dañen el honor. Asimismo, en el ámbito interno no hay un criterio único en el plano normativo.

1. Sistema Universal de Protección a los derechos humanos

El CDDHH declara que “los estados partes deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación y, en todo caso, la normativa penal debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada”.¹⁴⁹

El criterio precedente se utiliza en el caso de la periodista Lydia Cacho,¹⁵⁰ en el que se señaló que toda detención con base en cargos de difamación no puede considerarse una medida necesaria ni proporcional;¹⁵¹ no es necesaria desde el momento en que

¹⁴⁹ *Ibid.*, párr. 47. En similar sentido, véase el Caso de la periodista Lydia Cacho, Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Unidad sobre la Comunicación 2767/2016, 17 de julio de 2018, párr. 9.6.

¹⁵⁰ ONU, PIDCP, Caso de la periodista Lydia Cacho, Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Unidad sobre la Comunicación 2767/2016, 17 de julio de 2018, párr. 10.8.

¹⁵¹ *Ibid.*, párr. 10.9.

hay otros medios menos restrictivos para la libertad de expresión, como el derecho de rectificación.

Para determinar la arbitrariedad de una medida, el CDDHH señaló que no sólo debe equipararse con que sea contraria a la ley, sino que deberá interpretarse de una manera más amplia, de modo que incluya consideraciones relacionadas con la inadecuación, la injusticia, la imprevisibilidad y las debidas garantías procesales, además de criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.¹⁵²

Los argumentos anteriores se fortalecieron cuando el CDDHH reiteró que el Estado parte tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para que en el futuro no se vuelvan a cometer violaciones, como la detención arbitraria, la reclusión como castigo; igualmente, incluye como parte de la obligación de garantía del Estado para que los defensores y periodistas ejerzan la libertad de expresión en sus actividades, “la despenalización de los delitos de difamación, calumnia en todos los estados federados”.¹⁵³ Por consiguiente, el CDDHH tiene una tendencia a relativizar e incluso a abandonar la protección penal del derecho al honor.

Lamentablemente, la despenalización de estos delitos de difamación, calumnias e injurias en México no se ha efectuado en todos los estados federados, como se verificará en el tema 4.2. Esto permite que se siga utilizando la vía penal como una forma de criminalizar a los defensores de derechos humanos o silenciar a los periodistas, como por ejemplo, el caso de Lucero Circe López Riofrío, activista feminista que fue vinculada a proceso por ataques contra el honor de un académico y revocado el auto de vinculación en apelación en Michoacán.¹⁵⁴ Sin duda, éste es un ejemplo en el que la defensora de derechos humanos —Lucero— tuvo que defenderse de esa criminalización mediante la apelación, porque tal como están regulados los ataques al honor, cualquiera puede ser vinculada o vinculado a proceso, lo que da cabida a la criminalización desde la primera etapa del proceso penal.

¹⁵² *Ibid.*, párr. 10.10.

¹⁵³ *Ibid.*, párr. 11.

¹⁵⁴ Véase Redacción Animal Político, “Activista es acusada de delitos contra el honor por denunciar acoso de un profesor en Michoacán” [en línea].

A los criterios anteriores es necesario sumar los de CIDH y la CorteIDH, respectivamente, para después verificar cuáles se han incorporado en la jurisprudencia de la SCJN y por el legislador en los ámbitos federal y estatal.

2. Sistema Interamericano

Como apunta Meza Flores, el Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos se integra por dos órganos, la CIDH y la CorteIDH. Ahora bien, para entender este sistema es necesario considerar otros aspectos relevantes, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas de violaciones de derechos humanos.¹⁵⁵

Entre los mecanismos para la protección de los derechos humanos se examinan los casos que son el procedimiento a través del cual los órganos anteriores determinan si un Estado incumplió con alguna norma establecida en los instrumentos internacionales de los derechos humanos.¹⁵⁶

En el Caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, la CorteIDH declara que el “derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita”.¹⁵⁷ Además de este razonamiento, en el Caso *Kimel vs. Argentina* señala que

la tipificación amplia de los delitos de calumnia e injurias puede resultar contraria al principio de intervención mínimo del derecho penal. En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques *más graves que los dañen o los*

¹⁵⁵ Socorro Apreza Salgado, *et al.*, *Derechos Humanos*, p. 284.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 288.

¹⁵⁷ CorteIDH, Caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, párr. 79. También, véase Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 104.

pongan en peligro. Lo contrario conduciría a un ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado.¹⁵⁸

De los casos contenciosos mencionados de la CorteIDH se desprenden criterios similares al del ComitéDDHH, especialmente en la aplicación del derecho penal sólo a los ataques más graves que dañen el honor, sin llegar a mencionar la despenalización de los delitos contra el honor.

Aun cuando la CorteIDH no utiliza como *prima ratio* el derecho penal, no estima contraria a la Convención ninguna sanción penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones; pero esta posibilidad debe analizarse con especial cautela, ponderando, como ya señale, “la extrema gravedad de la conducta” desplegada por el emisor de aquéllas, el dolo con que actuó, las características del daño causado injustificadamente y otros casos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.¹⁵⁹

A la par de los criterios de la CorteIDH, Sergio García Ramírez en su voto razonado se pronuncia sobre el examen de la vía penal como medio para sancionar conductas ilícitas en el ejercicio de la libertad de expresión. En este sentido, considera que

en general [...], prevalece la corriente favorable al denominado derecho penal mínimo, es decir, al empleo moderado, restrictivo, marginal, del aparato punitivo”. Y esto, porque “una resolución civil provee las dos especies de reparaciones que revisten mayor in-

¹⁵⁸ CorteIDH, Caso *Kimel Vs Argentina*, Sentencia de 4 de mayo de 2008, Serie C, 177, párr. 76.

¹⁵⁹ *Ibid.*, párr. 78. En similar sentido, en el Caso Usón la CorteIDH declara que el “poder punitivo sólo puede ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de *los ataques más graves* que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría a *un ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado*” (CorteIDH, Caso *Usón Ramírez vs. Venezuela*, Sentencia del 20 de noviembre de 2009, Serie C, 207, párr. 73). También, en el Caso *Mémoli* la Corte reitera que no estima contraria a la Convención ninguna medida penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones (CorteIDH, Caso *Mémoli vs. Argentina*, párrs. 126 y 139).

terés para el sujeto agraviado, y además entraña, para satisfacción social, el reproche jurídico que merece una conducta ilícita.¹⁶⁰

Por ello coincido con Sergio García Ramírez en que:

La vía penal no es el medio adecuado y admisible. Para afirmarlo tomo en cuenta que existen otros medios de control y reacción menos restrictivos o lesivos del derecho que pretende afectar y con los que es posible lograr el mismo fin. Si la vía penal no es el medio adecuado, su empleo contravendrá la exigencia de necesidad que invoca el artículo 13.2, el imperativo del interés general que menciona el artículo 30, y las razones vinculadas a la seguridad de todos y a las justas exigencias del bien común que menciona el artículo 32. Esa vía será, por tanto, incompatible con la Convención americana y deberá ser reconsiderada.¹⁶¹

Soy una convencida de que la vía penal no es el medio idóneo para proteger el derecho fundamental al honor, sino que más bien pone en peligro la libertad de expresión en sentido amplio, en tanto puede inhibir a los periodistas o a los defensores de derechos humanos, lo que produce autocensura. En sentido análogo, Herrero Tejedor apunta que “pensar que los excesos en las libertades de expresión han de dar lugar a penas privativas de libertad, o inhabilitación para los periodistas supondría no reconocer el valor que para la democracia tiene la libertad de expresión”¹⁶² y la formación libre de la opinión pública u opiniones públicas.

Por estas consideraciones, en mi opinión, la CorteIDH debe ser más enérgica y pronunciarse a favor de la despenalización de la difamación y la calumnia como lo realiza el CDDHH.

A la par de los criterios de la CorteIDH, la CIDH considera que el

Estado tiene otras alternativas de protección de la privacidad y la reputación menos restrictivas que la aplicación de una sanción

¹⁶⁰ Voto concurrente del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la CorteIDH sobre el caso Kimel, 2 de mayo de 2008, Serie C, 177.

¹⁶¹ *Idem*.

¹⁶² Fernando Herrero Tejedor, *Honor, intimidad y propia imagen*, p. 139.

penal. En este sentido, la protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público y a través de leyes que garanticen, el derecho de rectificación o respuesta.¹⁶³

Aunado a lo anterior, la CNDH apunta en la acción de inconstitucionalidad 116/2015 que tipificar el delito de calumnia es un atentado contra la libertad de expresión, así como el principio *pro persona*.

Con todo, coincido con la CorteIDH en que una

reparación civil sumamente elevada, puede ser a todas luces tan o más intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, en tanto tiene la potencialidad de comprometer la vida personal y familiar de quien denuncia a un funcionario público, con el resultado evidente y desvalioso de la autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público¹⁶⁴

de ahí la necesidad de que los Estados fijen reglas claras que garanticen una indemnización proporcional al daño causado.

Como puede observarse de los criterios anteriores es fundamental dar respuesta también a las siguientes interrogantes: ¿cuándo estamos frente a informaciones de interés público? ¿existe un umbral diferente de tolerancia a la crítica cuando se trata de funcionarios públicos que cuando son particulares? La respuesta de estas interrogantes, desde la jurisprudencia de la CorteIDH y la SCJN, permitirá dar a conocer los criterios para que los periodistas o defensores de derechos humanos puedan defender el ejercicio de las libertades informativas frente a la utilización del uso del derecho punitivo en México para acallar las voces.

¹⁶³ CorteIDH, Caso *Kimel vs. Argentina*, párr. 72.

¹⁶⁴ CorteIDH, Caso *Tristan Donoso vs. Panamá*, Sentencia 27 de enero de 2007, Serie C, 193, párr. 129.

Para verificar los alcances del derecho punitivo respecto a la libertad de expresión, se examina si en México existe un matiz —sólo para los ataques más graves— en la tipificación de los delitos de calumnias, difamación o injurias en la legislación federal y estatal, o si, por el contrario, hay una tipificación amplia y con conceptos ambiguos que suponen una restricción indebida de la libertad de expresión en sentido amplio, además de verificar si el legislador en México ha adoptado los estándares internacionales.

3. Los criterios de interés público y de un mayor umbral de tolerancia a la crítica por parte de los funcionarios públicos

En la colisión entre los derechos fundamentales de libertad de expresión en sentido amplio y el honor, el desarrollo jurisprudencial de la CorteIDH y la SCJN sobre los criterios de interés público y de mayor umbral de tolerancia en la crítica por parte de los funcionarios públicos son un elemento central para garantizar y evitar la restricción indebida de las libertades informativas, especialmente frente a la utilización del derecho punitivo en México.

A. Un mayor umbral de tolerancia a la crítica por parte de los funcionarios públicos

En el caso concreto del derecho al honor —honra o reputación—¹⁶⁵ como límite a la libertad de expresión, la CorteIDH distingue cuando las expresiones son concernientes a funcionarios públicos u otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y, además, versan sobre asuntos de interés público, las cuales deben

¹⁶⁵ La CorteIDH distingue entre honra y reputación; la primera se relaciona con la estima y la valía propia, mientras que la reputación se refiere a la opinión que otros tienen de una persona (CorteIDH, Caso *Mémoli vs. Argentina*, párr. 124). Así, la honra es la dimensión subjetiva del derecho al honor, en cuanto a la apreciación o estima que tenemos de nosotros y la reputación es la dimensión objetiva que constituye la apreciación o estima que tienen otros.

gozar de un margen de apertura a un debate amplio, donde la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada.¹⁶⁶

Este diferente umbral de protección entre el honor de los funcionarios públicos y el de los particulares se explica porque los primeros se “han expuesto voluntariamente a un escrutinio y a la crítica del público, sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público”.¹⁶⁷ En el primer supuesto, las opiniones y críticas se emiten de manera más abierta, intensa y dinámica.¹⁶⁸ Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realizan.¹⁶⁹

La SCJN da un paso más al señalar que el umbral de tolerancia seguirá siendo mayor frente a la crítica, aun cuando el servidor público concluya sus funciones;

entonces, el límite a la libertad de expresión y de información se fija en torno al tipo de información difundida, y no a su temporalidad, pues sería irrazonable y totalmente contrario a los principios que rigen el derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática, vedar el escrutinio de las funciones públicas por parte de la colectividad respecto de actos o periodos concluidos.¹⁷⁰

Ello no significa “que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático”.¹⁷¹ En este sentido, “en la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión públi-

¹⁶⁶ CorteIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 98.

¹⁶⁷ CorteIDH, Caso *Kimel vs. Argentina*, párr. 86. Véase CorteIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 103.

¹⁶⁸ *Ibid.*, párr. 105.

¹⁶⁹ CorteIDH, Caso *Kimel vs. Argentina*, párr. 87.

¹⁷⁰ Tesis: 1a. XLIV/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, t. II, febrero de 2015, p. 1389.

¹⁷¹ CorteIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 100; Caso *Herrera Ulloa vs Costa Rica*, párr. 128.

ca, sino también aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población”.¹⁷²

B. *Interés público*

La CorteIDH señala que son de interés público las “opiniones o afirmaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un interés legítimo de mantenerse informada, de conocer lo que incide en el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes”.¹⁷³ Este criterio, a partir de la jurisprudencia del TCE, constituye el interés público por el hecho en sí mismo considerado.

Igualmente, la CorteIDH apunta que es de interés público cuando se involucre a funcionarios públicos o figuras públicas o verse sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado;¹⁷⁴ es decir, el interés público se establece por “la naturaleza pública del protagonista”.

Por tanto, la CorteIDH y la SCJN consideran que el interés público se determina por la “naturaleza pública del protagonista de la noticia y el hecho en sí mismo considerado”, sin desarrollar el criterio según el cual el interés público puede ser determinado por “la naturaleza pública de la fuente de información”, criterio que, por el contrario, sí ha desarrollado el TCE —STC 232/1993, F.J.4—. ¹⁷⁵

Del desarrollo del criterio del interés público por parte de la SCJN y la CorteIDH se desprende la reducción del contenido del requisito del interés público respecto al desarrollo del TCE, situación que no es una cuestión menor, porque implica no asegurar el disfrute de la libertad de expresión en sentido amplio, tal como

¹⁷² CorteIDH, Caso *Kimel vs. Argentina*, párr. 88. Véanse también los casos de “*La última tentación de Cristo*” vs. *Chile*; *Ivcher Bronstein vs. Perú*; *Ricardo Canese vs. Paraguay*.

¹⁷³ CorteIDH, Caso *Mémoli vs. Argentina*, párr. 146.

¹⁷⁴ *Idem*.

¹⁷⁵ Esta afirmación la realicé por primera vez en Socorro Apreza Salgado, “Caso *Mémoli vs. Argentina*: Un ejemplo de la involución en la jurisprudencia de la CorteIDH en materia de libertad de expresión”, p. 380

sucedió en el caso *Mémoli*¹⁷⁶ y el auto de vinculación a proceso dictado por el juez de control y enjuiciamiento del sistema de justicia penal, acusatorio y oral de Lucero Circe López Riofrío,¹⁷⁷ sin que ello nos haga caer en el error de querer negar en redondo los avances en la fijación del contenido del criterio de interés público por el órgano jurisdiccional interno y regional.

Así, en el caso *Mémoli* no se valoró que la información era de interés público por el hecho en sí mismo, es decir que se trataba de una denuncia de “un ilícito contrato de nichos del Cementerio Municipal de tal pueblo de la ciudad”.¹⁷⁸

Por su parte, en el caso de Lucero Circe, el juez de control y enjuiciamiento del sistema de justicia penal, acusatorio y oral, región Morelia, no llevó a cabo el control de convencionalidad, al no analizar los alegatos relativos a la violación de la libertad de expresión en sentido amplio, porque no valoró que la información difundida por Lucero Circe (imputada) es de interés público, “por el hecho en sí mismo y por la naturaleza pública del protagonista de la noticia”. En cuanto al primer supuesto, la información expresada por la imputada en forma oral sobre la existencia de dos quejas de abuso sexual en contra de Boris G. C. (víctima) se presentó en una reunión de trabajo con miembros de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el personal de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, entre otros —grupo de trabajo del que formaba parte Boris G. C—, con el objeto de impugnar la legitimidad de Boris como miembro de la Comisión de Alerta de Género en Michoacán. Y, en relación con “la naturaleza pública del protagonista”, el señor Boris G. C. tiene esta naturaleza por

¹⁷⁶ Véase al respecto Socoro Apreza Salgado, “Caso *Mémoli vs. Argentina...*”.

¹⁷⁷ El 8 de febrero de 2018, el juez de control dictó auto mediante el cual vinculó a proceso a la imputada Lucero Circe López Riofrío —fundadora de la organización “Humanas sin violencia”—, por el delito de ataques al honor, en agravio de Boris G. C —académico—; el 28 de febrero de 2018 el magistrado Víctor Barragán, de la Séptima Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, revocó el auto de vinculación a proceso.

¹⁷⁸ Voto conjunto parcialmente disidente de los jueces Manuel Ventura Robles, Eduardo Vio Grossi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en el Caso *Mémoli vs. Argentina*, Sentencia de 22 de agosto de 2013, Serie C, 265.

la condición intrínseca del puesto que ocupa en la estructura social (académico) y el papel que representa en la misma, al formar parte de un grupo de trabajo que buscaba que el Estado emitiera la alerta de género.

En el caso de Lucero Circe, en mi opinión, incluso se pone de manifiesto el desconocimiento de los criterios de la doctrina jurisprudencial sobre el requisito de veracidad. Sin embargo, aunque esto es un estudio interesante, debido a evidentes razones de espacio no puedo abordar en estas páginas el desarrollo jurisprudencial de este requisito y sólo mencionaré las principales características del requisito de veracidad.

La doctrina de jurisprudencia de la CorteIDH con relación al requisito de veracidad puede resumirse en los siguientes puntos:

- a) El requisito de veracidad se aplica a la libertad de información, no a la libertad de expresión.
- b) Con el requisito de veracidad se busca hacer responsable a la persona por su actuación profesional —constatar de razonable, aunque no necesariamente exhaustiva— y no por el resultado.
- c) El requisito de veracidad se determina por la diligencia en la contrastación de forma razonable.
- d) El requisito de veracidad exige establecer una distancia crítica respecto a sus fuentes y contrastarlas con otros datos relevantes.
- e) En el cumplimiento del requisito de veracidad tienen un mayor deber de diligencia las autoridades estatales, en razón de su alta investidura, sobre el amplio alcance y los eventuales efectos, para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas recibieran una versión manipulada de determinados hechos.

Por su parte, la CorteIDH no ha desarrollado dos de los criterios formulados por tribunales internos mexicanos, con base en el desarrollo jurisprudencial del TCE:

- a) Que se priva de la garantía constitucional al emisor que actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado. Al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito declara que sólo quien actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad en lo comunicado incurre en responsabilidad —Tesis I.3o.C.607 C—;
- b) que el ordenamiento constitucional a través del requisito de veracidad presta tutela a la conducta que comunique como hechos

simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas. Sobre este asunto, el Tribunal Colegiado de Circuito señaló que nuestra Constitución no presta tutela a la conducta negligente, ni menos aún a la de quien, como hechos, publique simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas —Tesis I.3o.C.607 C—.

No puede dejar de recordarse al respecto que los tribunales internos mexicanos, concretamente los Tribunales Colegiados de Circuito, determinaron que la veracidad supone “un específico deber de ‘diligencia’ sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como hecho haya sido objeto de previo ‘contraste con datos objetivos’ ”.¹⁷⁹ Casi tres años después, la SCJN estableció características similares en torno al requisito de veracidad, al señalar que implica la exigencia de que los reportajes, las entrevistas y las notas periodísticas

vengan respaldados por un ‘razonable’ ejercicio de investigación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad. El informador debe poder demostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de ‘diligencia’ en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales se informa.¹⁸⁰

Hasta donde llega nuestro conocimiento, los criterios de la Corte IDH que no han sido incorporados expresamente por los tribunales internos de México son: el relativo al deber de tomar cierta distancia crítica respecto de sus fuentes y contrastarlas con otros datos relevantes, y que la diligencia se incrementa en el caso de las autoridades estatales. Ahora bien, con el control de convencionalidad, como apunta Ferrer, los jueces deben realizar un examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales, la CADH y

¹⁷⁹ Tesis I.3o.C.607 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. xxv, marzo de 2007, p. 1779.

¹⁸⁰ Tesis 1a.CCXX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. xxx, diciembre de 2009, p. 284.

sus protocolos adicionales y la jurisprudencia de la Corte IDH,¹⁸¹ de ahí que los jueces mexicanos deban incorporar estos criterios.

II. ¿ES LA VÍA PENAL UN MEDIO RESTRICTIVO O IDÓNEO PARA SANCIONAR CONDUCTAS ILÍCITAS EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN?

Como se señaló, mi intención es verificar los alcances del derecho punitivo respecto a la libertad de expresión en México, es decir, determinar si se aplica sólo para los ataques más graves en la tipificación de los delitos de calumnias, difamación o injurias, en la legislación federal y estatal, o si por el contrario, hay una tipificación amplia y con conceptos ambiguos que suponen una restricción indebida de la libertad de expresión en sentido amplio.

En uno de los casos paradigmáticos de México, el de la periodista Lydia Cacho,¹⁸² el CDDHH señaló que la coexistencia de

¹⁸¹ Eduardo Ferrer MacGregor. “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Eduardo Ferrer MacGregor (coord.), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, p. 108.

¹⁸² Hechos: Lydia Cacho, periodista y defensora de derechos humanos, publicó en 2005 *Los demonios del Edén. El poder que protege la pornografía infantil*, donde destacaba la existencia de una red de corrupción y explotación infantil en la que participaban autoridades públicas y empresarios de alto nivel, incluido el empresario textil José Kamel Nacif Borge. Producto de esta publicación, en julio de 2005 Nacif presentó una denuncia contra Lydia Cacho en el estado de Puebla por difamación y calumnia; se abrió una averiguación previa y se emitió una orden de detención en su contra. En diciembre de 2005 Lydia Cacho fue detenida por agentes de la Policía Judicial de Puebla y al menos cinco agentes privados de Nacif, en Quintana Roo (lugar donde se encontraba); de ahí fue trasladada hasta el estado de Puebla, en un viaje que duró 20 horas y en el cual fue víctima de tortura psicológica y física, tocamientos e insinuaciones sexuales. En Puebla fue puesta en prisión preventiva durante la cual sufrió de nuevo amenazas y actos de violencia. La autora interpuso un recurso de declaración de incompetencia ante el juzgado de Puebla y argumentó que el tribunal competente para conocer del asunto eran los tribunales del D.F., lugar donde se publicó y presentó el libro. Al declinarse la competencia a los juzgados del tribunal, se decretó la extinción de la pretensión punitiva, puesto que en la legislación del D.F. no existe el delito de difamación. En febrero de 2006 se hicieron públicas las grabaciones donde Nacif agradecía al gobernador del estado de Puebla por haberlo apoyado en la detención de la autora. Frente a ello, el Congreso de la Unión solicitó a la SCJN

diversas legislaciones penales en un Estado Federal no era una violación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos en sí mismo; al respecto, Lydia Cacho señaló que el hecho de que existieran estados en los que aún era vigente el tipo penal, el cual podía aplicarse extraterritorialmente, impedía la previsibilidad legal.¹⁸³ De esta afirmación se desprende la siguiente pregunta: ¿es urgente que la despenalización de los delitos contra el honor tenga una aplicación general, completa en los ámbitos nacional y estatal?

1. Penalización y despenalización de los delitos en contra del honor en los ámbitos federal y estatal

A. Respuesta del legislador en el ámbito federal

El 13 de abril de 2007 se publicó el decreto por el que se derogaban diversas disposiciones del Código Penal Federal y se añadieron diversas disposiciones al Código Civil. En primer lugar, se derogaron los artículos 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362 y 363.

Se adicionaron diversos párrafos al artículo 1916, para quedar como sigue:

Artículo 1916.

Estarán sujetos a la reparación del daño moral de acuerdo a lo establecido por este ordenamiento y, por lo tanto, las conductas descritas se considerarán como hechos ilícitos:

I. El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, *de un hecho cierto o falso*, deter-

ejercer la facultad de investigación con respecto a los hechos relacionados con la detención y enjuiciamiento de la periodista, por constituir graves violaciones de garantías individuales. En noviembre de 2007 la SCJN concluyó que tal violación no había ocurrido (ONU, PIDCP, Caso de la periodista Lydia Cacho, Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Unidad sobre la Comunicación 2767/2016, 17 de julio de 2018).

¹⁸³ ONU, PIDCP, Caso de la periodista Lydia Cacho, *op. cit.*, párr. 9.6.

minado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien;

II. El que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa;

III. El que presente denuncias o querrelas calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o que aquél no se ha cometido, y

IV. Al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona.

La reparación del daño moral con relación al párrafo e incisos anteriores deberá contener la obligación *de la rectificación o respuesta de la información* difundida en el mismo medio donde fue publicada y con el mismo espacio y la misma circulación o audiencia a que fue dirigida la información original, esto sin menoscabo de lo establecido en el párrafo quinto del presente artículo.

La reproducción fiel de información no da lugar al daño moral, aun en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona, pues no constituye una responsabilidad para el que difunde dicha información, siempre y cuando se cite la fuente de donde se obtuvo.

De lo anterior se deduce, entonces, que si bien el legislador federal atendió la recomendación del ComitéDDHH de despenalizar los delitos contra el honor en el ámbito federal, trasladó casi de forma literal el tipo penal de difamación a la fracción I del artículo 1916 del Código Civil y, con ello, sigue sin otorgar un trato diferenciado entre el hecho que es cierto y el hecho que es falso, situación que choca frontalmente con lo señalado por la doctrina científica¹⁸⁴ y jurisprudencial, en el sentido de que, en el honor, la veracidad opera como circunstancia legitimadora de lo aseverado. Así lo formuló con toda claridad el Tribunal Supremo español, al declarar que, si la información es veraz y los hechos tienen relevancia pública, no quedan protegidos por el derecho al honor. De modo que el TCE analiza la relevancia pública y la veracidad

¹⁸⁴ H. Faúndez Ledesma, *Los límites de la libertad de expresión*, p. 442.

de la información controvertida. Incluso establece que “el requisito de la veracidad no puede, como es obvio, exigirse respecto de juicios o evaluaciones personales y subjetivas, por equivocados o mal intencionados que sean, sobre hechos históricos”.¹⁸⁵ En este sentido, el legislador federal lo dispone en el artículo 1916 Bis, párrafo tercero.

Ahora bien, en la fracción IV, párrafo tercero, del artículo 1916 del Código Civil Federal, se prevé el reportaje neutral. Dicha narrativa incluye, en términos generales, dos de los requisitos que la doctrina jurisprudencial del TCE considera que deben concurrir para que pueda hablarse del reportaje neutral y se exonere de responsabilidad:

- a) El objeto de la noticia ha de hallarse constituido por declaraciones que imputan hechos lesivos del honor, pero que han de ser por sí mismas, esto es, como tales declaraciones, noticia y han de ponerse en boca de las personas determinadas responsables de ellas. b) El medio informativo ha de ser mero transmisor de tales declaraciones, limitándose a narrarlas sin alterar la importancia que tengan en el conjunto de la noticia.¹⁸⁶

De ese modo se excluye la responsabilidad en el reportaje neutral cuando no se determina quién hizo tales declaraciones o se reelabora la noticia.

Pese a los aspectos positivos de la despenalización en el ámbito federal, es conveniente que el legislador reforme el artículo 1916, fracción I, de forma que sólo prevea “de un hecho falso” y suprima el hecho cierto; en la fracción IV se recomienda eliminar el honor, porque las fracciones I, II y III ya se refieren a este derecho, por lo que no es indispensable mencionarlo nuevamente.

B. Respuesta del legislador en el ámbito de entidades federativas

Sumado a lo anterior, en el ámbito estatal no todas las entidades federativas han despenalizado los delitos contra el honor.

¹⁸⁵ STCE 43/2004, del 23 de marzo de 2004, F.J. 5.

¹⁸⁶ STCE 139/2007, del 4 de junio de 2007, F.J.11. Véase también STCE 134/1999, del 15 de julio de 1999, F.J. 4 y 1/2005, del 17 de enero de 2005, F.J.4.

Actualmente, son 21 las entidades federativas que han despenalizado los delitos contra el honor; se incluyen Sonora y Zacatecas, aunque sólo han despenalizado el tipo de difamación, pero conservan el de calumnia. La primera entidad en despenalizarlos fue Quintana Roo (2002), le siguieron el Distrito Federal (actual Ciudad de México, en 2006), Guerrero (2007), Chiapas (2007), Sinaloa (2007), Sonora (2007/difamación),¹⁸⁷ Tamaulipas (2007), Morelos (2008), Oaxaca (2009), Veracruz (2010), Puebla (2011), Querétaro (2011), Estado de México (2012), Zacatecas (2012/difamación),¹⁸⁸ Baja California (2014), Baja California Sur (2014), Coahuila (2014), San Luis Potosí (2014), Tabasco (2014), Tlaxcala (2016) y Chihuahua (2017).

Once entidades federativas no han despenalizado los tres tipos de calumnia, difamación e injurias: Aguascalientes, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit (sólo injurias), Nueva León, Yucatán. Y dos sólo penalizan la calumnia: Sonora y Zacatecas. Esto se suma a que la punibilidad varía entre una entidad federativa y otra, incluso en el mismo tipo penal, como se desprende de los siguientes 13 grupos a partir del parámetro que van de menor a mayor punibilidad:

- Prisión de 15 días a un año: Jalisco (difamación).
- Prisión de tres días a dos años: Yucatán (difamación).
- Prisión de tres meses a seis meses: Durango (injurias).
- Prisión de tres meses a un año: Campeche (calumnia), Nayarit (injurias).
- Prisión de tres meses a dos años: Hidalgo (difamación y calumnia) y Nayarit (difamación).
- Prisión de seis meses a dos años: Guanajuato (difamación y calumnia), Nayarit (calumnia), Yucatán (calumnia).
- Prisión de tres meses a tres años: Durango (injurias).
- Prisión de seis meses a tres años: Nuevo León (difamación).
- Prisión de tres días a cinco años: Sonora (calumnia).
- Prisión de tres meses a cinco años: Zacatecas (calumnia).
- Prisión de dos a cinco años: Colima (calumnia).

¹⁸⁷ Sonora sigue penalizando la calumnia, art. 284.

¹⁸⁸ Zacatecas tiene penalizada la calumnia, art. 274.

- Prisión de dos a seis años: Nuevo León (calumnia).
- Prisión de tres a cinco años: Michoacán (ataques al honor).

Cabe precisar que, con punibilidades tan diversas como las apuntadas, se habilita que se actualicen respuestas para el mismo hecho, con consecuencias abismalmente distintas dependiendo de la entidad federativa. Ello es contrario a las libertades informativas, porque coincide en que el simple hecho de que haya una posibilidad “de ser privado de la libertad por ejercer tu derecho, puede generar un efecto de amedrentamiento para no hablar de ciertos temas”.¹⁸⁹

La situación anterior se agrava, porque aunque son menos las entidades federativas que lo penalizan, la mayoría de éstas aplica el principio de extraterritorialidad, sin establecer que los hechos delictivos tengan ese mismo carácter en la entidad que se ejecutan y en el estado que lo tiene tipificado¹⁹⁰ —salvo Yucatán, Campeche y Zacatecas—¹⁹¹. Ello permite que los particulares puedan denunciar en estas entidades, aun cuando en la entidad en la que se ejecutó no tenga ese carácter, principalmente porque pueden

¹⁸⁹ Erendida Aquino, “Difamación, antimemes y los delitos contra la libertad de expresión que siguen vigentes en México”, *Animal Político*.

¹⁹⁰ Por ejemplo, Colima en su Código Penal, artículo 14, prevé que el principio de aplicación extraterritorial de la ley penal establece que este código se aplicará, asimismo, por los delitos cometidos en otra entidad federativa cuando: I) produzcan efectos dentro del territorio del estado de Colima; II) sean permanentes o continuados y se sigan cometiendo en el territorio del estado de Colima. Durango, en el artículo 8o. de su Código Penal, dispone los dos supuestos de Colima, además de II, por los delitos cuya ejecución se inicie fuera del territorio del estado, si se consuma dentro del mismo. Hidalgo en su Código Penal, artículo 5o., establece que este código se aplicará cuando el resultado del delito se produzca en el territorio del estado, aunque aquel se haya iniciado fuera de él. Igualmente, cuando a efectos del delito se produzca en el territorio del estado, aunque se haya cometido en otra entidad federativa, siempre que en ésta no se haya ejercitado la acción penal por el mismo hecho, etcétera.

¹⁹¹ Yucatán en su Código Penal lo dispone en el artículo 1o., párrafo II: se aplicará el principio de extraterritorialidad, en delitos iniciados, preparados o cometidos fuera del estado, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio del mismo, siempre que concurren las siguientes circunstancias: a) [...] b) *que la infracción sea considerada delictuosa en el lugar de su comisión y en el Estado*. En el mismo sentido, se establece en Campeche en el artículo 11.1 de su Código Penal y en Zacatecas en el artículo 2o. de su Código Penal.

esgrimir que produce efectos en estas entidades, máxime con la convergencia mediática que potencializa los alcances y hace posible la difusión vía internet y en redes sociales de medios de comunicación clásicos o de páginas y sitios web, cuyos contenidos se difunden con facilidad en estas entidades federativas. Por consiguiente, el principio de extraterritorialidad impide el principio de previsibilidad y coloca a cualquier persona que ejerza las libertades informativas en una situación de inseguridad jurídica y afecta la libertad de expresión en sentido amplio, al inhibir a los periodistas o a los defensores de derechos humanos, lo que produce autocensura.

Aunado lo anterior, se constató la existencia de conceptos ambiguos que suponen una restricción indebida de la libertad de expresión en sentido amplio, en la que de ningún modo se prevé la tipificación sólo para los ataques más graves. Por ejemplo, en Durango el tipo de injurias contiene conceptos ambiguos, tal como se desprende de su literalidad: “a quien fuera de una contienda de obra y palabra con ánimo de ofender ejecute una acción o profiera una expresión que por su naturaleza, ocasión o circunstancia, pueda perjudicar la reputación del agraviado”. Concretamente, la voz “pueda” en efecto permite privar de la libertad a la persona por sólo una posibilidad y no por una conducta que necesariamente cause un daño efectivo y en la que tampoco se considera si se hizo con el propósito de causar perjuicio. Por esta razón es contrario al fin del principio de legalidad, al no garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: “i) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por lo tanto, la planeación de la vida cotidiana y ii) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas”.¹⁹²

Otro de los supuestos ambiguos, que estaba previsto en el Código Penal para el estado de Nayarit, acaba de resolverse por la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 113/2015 promovida por la CNDH, por la modificación del artículo 335 del Código Penal, en la que se declaró la invalidez de los artículos 335 y 341 en

¹⁹² SCJN, Acción de inconstitucionalidad 113/2015, promovida por la CNDH, sesión del 29 de mayo de 2018, con 10 votos a favor y uno sin voto, basado en el Problemario.

la porción normativa “ni de la calumnia”. En el caso del artículo 335, porque “la formulación normativa del tipo penal [de calumnia] resulta violatoria del derecho fundamental, dado que tiene un efecto especialmente negativo sobre el ejercicio de la libertad de expresión”.¹⁹³

Sumado a lo anterior, el artículo 341 del Código Penal de Nayarit no permitía valorar los criterios del interés público y reportaje neutral como excluyente de responsabilidad, al disponer que “no servirá de excusa de la difamación, “ni de la calumnia”, que el hecho imputado sea notorio, o que el responsable no haya hecho más que reproducir lo ya publicado en la república o en otro país”, lo que hace patente que

no satisfaga el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger y entre las opciones para alcanzar el objetivo mencionado, la restricción en análisis está muy lejos de ser la que restringe en menor escala el derecho a la información. Por el contrario, la medida desborda al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere de manera sobre inclusiva en el efectivo ejercicio del derecho [a la información].¹⁹⁴

Frente a estas arenas movedizas en las que nos encontramos, la respuesta a la interrogante planteada al iniciar el tema 4.2 es, definitivamente, la urgente e indispensable despenalización de los delitos contra el honor en todas las entidades federativas. Para afirmarlo tomo en cuenta que el derecho penal es el más restrictivo; existen conceptos ambiguos, concurre la falta de claridad de los jueces respecto a los requisitos de interés público y veracidad en el ámbito interno e interamericano, los tipos penales no están previstos sólo para los ataques más graves y el criterio de extraterritorialidad vulnera el principio de previsibilidad. En consecuencia, es la suma de todos estos elementos lo que invierte la relación entre el derecho a la libertad de expresión y su restricción, y lleva

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

a anular la libertad de expresión en sentido amplio, lo cual es contrario a los estándares interamericanos y del sistema universal desarrollado en los temas 4.1.2 y 4.1.1, respectivamente.

En este marco y con la reforma de junio de 2011, el legislador estatal está incumpliendo su obligación de armonización de la legislación secundaria a los estándares internacionales, principalmente el primer proceso de armonización legislativa, que

impone un deber de depuración de leyes existentes —por vía legislativa—, aquellas normas que entran en contradicción con las normas de derechos humanos. En concreto se trata de una abrogación o derogación de disposiciones legislativas inconstitucionales o inconvenientes por causas supervinientes.¹⁹⁵

Asimismo, se recomienda que el legislador en el Código Penal Nacional derogue los delitos contra el honor y la fama pública; sin embargo, hasta donde llega nuestro conocimiento, el proyecto de este código, elaborado por el Inacipe, establece los tipos penales de difamación y calumnias, en los artículos 221 y 222, respectivamente; luego, esto iría en contra de la depuración legislativa que para Salazar “significa que todas las autoridades legislativas —federales y locales— están obligadas a crear leyes: a) que no contradigan lo que señala el bloque de derechos humanos; b) que desarrollen los derechos y las garantías de éstos”,¹⁹⁶ pues no respeta el principio de intervención mínima del derecho penal y olvida, como mencioné líneas arriba, que para el CDDHH, la CorteIDH y la CIDH el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para las libertades informativas, que va en contra de los estándares internacionales y por lo mismo es inconveniente.

Así, con la despenalización de los delitos contra el honor con una aplicación general, completa en los ámbitos nacional y estatal, el legislador contribuirá a mantener el disfrute de las libertades informativas en México y frenar cualquier posibilidad de autocensura, que conduzca a la renuncia “por temor a ejercer su

¹⁹⁵ Pedro Salazar (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, p. 134.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 135.

derecho a la libertad de expresión del modo desenvuelto que es propio de una democracia consolidada”.¹⁹⁷

Ahora bien, la propuesta de despenalización de delitos contra el honor en general —y el necesario fortalecimiento de la vía civil en el sentido de fijar reglas claras para evitar montos desproporcionados en las indemnizaciones de los órganos de la jurisdicción civil— me lleva a verificar la regulación del derecho de réplica en México, como una vía idónea para la protección del derecho al honor y menos restrictiva para la libertad de expresión en sentido amplio.

III. DERECHO DE RÉPLICA

Por primera vez, el 12 de noviembre de 2007, en la CPEUM se incorporó expresamente el derecho de réplica, artículo 6o. Cabe aclarar que no es que el derecho de réplica fuera inexistente anteriormente, sino que faltaba su reconocimiento expreso. Empero, para que se reglamentara tuvieron que pasar casi ocho años; así, el 4 de noviembre de 2015 se expide la ley reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la CPEUM, en materia de derecho de réplica (en adelante Ley reglamentaria del derecho de réplica).

Es necesario hacer notar que la reglamentación del derecho de réplica fue un paso importante; sin embargo, contenía diversas porciones normativas inconstitucionales que resolvió la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015. Puede decirse, entonces, que el poder judicial tiene una labor significativa en el proceso de armonización legislativa, al extremo de contribuir a garantizar el derecho a la réplica, a mantener una vía de reparación frente a la vulneración del derecho al honor por informaciones inexactas, y a asegurar el requisito de veracidad de la información.

En este apartado se explica qué se entiende por derecho de réplica y la crítica a la falta de correspondencia entre el nombre y el contenido del derecho, quiénes son los titulares y los sujetos

¹⁹⁷ SCJN, Acción de inconstitucionalidad 113/2015, *op. cit.*

obligados, el plazo para ejercerlo, los requisitos, la procedencia, el procedimiento judicial y la resolución, todo a la luz de la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015.¹⁹⁸

1. Definición

Se entiende por derecho de réplica el derecho de toda persona a que se publiquen o difundan las aclaraciones respecto a datos o informaciones transmitidas por los sujetos obligados, frente a hechos que le aludan, que sean inexactos o falsos, cuya divulgación le *cause agravio*: político, económico, en su honor, vida privada o imagen.¹⁹⁹ En esta definición, la expresión “derecho de réplica” no corresponde al contenido del derecho, porque este último se refiere a rectificar, es decir, a “contradecir algo que se considera inexacto”²⁰⁰ y no a la réplica, que es “contestar a una respuesta”²⁰¹ o argumento.

Aun así, el problema no se centra únicamente en que el nombre del derecho no concuerde con el contenido, sino en que se reducen los derechos de rectificación y réplica a uno solo: el derecho de rectificación, más cuando en la Ley de Delitos de Imprenta publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 1917, artículo 27, se reconoce tanto el derecho de réplica como el de rectificación, al establecer:

Los periódicos tendrán la obligación de publicar *gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares* quieren dar a las alusiones que se les hagan en los artículos editoriales, párrafos, reportazgo o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación que no sea

¹⁹⁸ Acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, de la décima época, sustentada por el pleno de la SCJN, localizable con el número de registro 27879.

¹⁹⁹ Artículo 2o., fracción II, de la Ley reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la CPEUM, en materia de derecho de réplica.

²⁰⁰ María Moliner, *Diccionario de uso del español*, p. 886.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 927.

mayor su extensión del triple de párrafo o artículo que contenga la alusión que se contesta, tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares.

En cambio, en el sistema interamericano, el nombre “derecho de rectificación” sí corresponde a su contenido, al establecer en el artículo 14 de la CADH que podrá ejercer el derecho de rectificación, toda persona afectada por “informaciones inexactas o agraviantes” emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados.

Pese a que en la definición del derecho de réplica hay una reducción, en la Ley reglamentaria de este derecho, en algunas de sus disposiciones, se incluye como parte de su contenido la rectificación o respuesta, por ejemplo, en el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley reglamentaria en cuestión.

2. Titulares del derecho de réplica

Son titulares del derecho de réplica: la persona física o moral; los partidos políticos, los precandidatos y los candidatos a puestos de elección popular, debidamente registrados ante instancias electorales.²⁰²

Ahora bien, en caso de que la persona física se encuentre imposibilitada, el derecho lo puede ejercer el o la cónyuge, concubina, conviviente o parientes consanguíneos. Por su parte, las personas morales lo ejercerán a través de sus representantes legales.

Aunado a lo anterior, la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, declaró la inconstitucionalidad del artículo 3o., párrafo segundo, en la porción normativa “en materia electoral, el derecho de réplica sólo podrá ser ejercido por el afectado”, al ser limitativa, principalmente, porque permitir que “persona distinta al aludido pueda aclarar la información que se aduce inexacta garantiza que las versiones relevantes serán publicadas y que, por lo tanto”, las personas conozcamos la ve-

²⁰² Artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la CPEUM, en materia de derecho de réplica.

racidad de los hechos difundidos.²⁰³ En consecuencia, no se advierte razonabilidad detrás de excluir a los precandidatos o candidatos del ejercicio del derecho de réplica mediante un sujeto legitimado en los casos previstos.²⁰⁴

3. *Sujetos obligados*

La Ley reglamentaria del derecho de réplica establece, en su artículo 4o., como sujetos obligados a:

- a) los medios de comunicación,²⁰⁵
- b) las agencias de noticias,²⁰⁶
- c) los productores independientes,²⁰⁷
- d) cualquier otro emisor de información responsable del contenido original.

Respecto al último sujeto obligado, en la acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015 se planteó la invalidez del artículo 4o., párrafo primero, porque no precisa quiénes tienen el carácter de emisor de información, lo que a decir de la CNDH genera incertidumbre e inseguridad

²⁰³ Acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, *op. cit.*, p. 53.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 54.

²⁰⁵ Es la persona, física o moral, que presta servicios de radiodifusión, servicios de televisión o audio restringidos; o que de manera impresa y/o electrónica difunde masivamente ideas, pensamientos, opiniones, creencias e informaciones de toda índole y que opera con sujeción a las disposiciones legales aplicables (artículo 2o., fracción III, de la Ley reglamentaria del derecho de réplica).

²⁰⁶ Empresa o institución que obtiene información, materiales editoriales o fotográficos, para venderlos o ponerlos a disposición de los medios de comunicación, mediante acuerdo o contrato. Es la persona, física o moral, que genere y sea responsable de producir contenidos que sean publicados o transmitidos por los medios de comunicación (artículo 2o., fracción I, de la Ley reglamentaria del derecho de réplica).

²⁰⁷ Es la persona, física o moral, que genere y sea responsable de producir contenidos que sean publicados o transmitidos por los medios de comunicación (artículo 2o., fracción IV, de la Ley reglamentaria del derecho de réplica).

de quiénes podrían considerarse sujetos obligados, al extremo de que:

podría arribarse a la conclusión de que todas las personas que difundan información, con independencia del “medio” o el “canal” en que difundan, puedan ser consideradas como sujetos obligados. Se afirma en la demanda que tal situación de incertidumbre podría inhibir o restringir el flujo de información, puesto que las personas se podrían ver desalentadas a emitir opiniones o difundir información —inclusive en redes sociales— ante la mera posibilidad de que se les considere como sujetos obligados y, en consecuencia, se les exija publicar la réplica en un espacio personal.²⁰⁸

Sin embargo, la SCJN resolvió declarar la constitucionalidad de la porción “cualquier otro emisor de información responsable del contenido original”, porque esta indeterminación permite una aplicación a casos “novedosos”; aun así, señaló que sólo podrá y debe ser considerado “como emisor responsable” aquella persona física o moral que “genere o difunda masivamente información”.²⁰⁹ Frente a las dos posturas, la de la CNDH y la de la SCJN, en mi opinión, el criterio de la SCJN permite que se obligue a personas físicas o morales que tienen medios de comunicación digitales —páginas web y sitios web—²¹⁰ que difunden y generan contenidos, además de aquellas que generan o difunden contenidos basados principalmente en hechos, por ejemplo Cultura Colectiva, blogs —visitas—²¹¹ y las redes sociales como Facebook —por el número de veces compartidas y reacciones—, Twitter —por el número de retuits y respuestas— y YouTube —el número de reproducciones y reacciones—. En los blogs y las redes sociales la generación y difusión masiva de información se puede demostrar con el número de visitas, reproducciones y reacciones.

²⁰⁸ Acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, *op. cit.*, p. 34.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 37.

²¹⁰ Principalmente, porque las dependencias y diversos medios de comunicación tradicionales tienen páginas web. Igualmente, existen medios digitales, por citar un caso: *Medio Digital Semanario Playa News* de Quintana Roo.

²¹¹ Debido a que varios periodistas tienen un blog.

Comparto el criterio de la corte, porque, desde mi perspectiva, las personas físicas o morales que difunden información —hechos— a través de medios de comunicación digitales —páginas webs y sitios webs—, un blog o que publican en redes sociales deben cumplir con el requisito de veracidad e incluso con la publicación de réplica, sin que ello, en principio, implique aplicarles las sanciones contenidas en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley reglamentaria del derecho de réplica, como en el caso de los primeros tres sujetos obligados, es decir, los medios de comunicación, los operadores independientes y las agencias de noticias. Frente a ello, es indispensable que el legislador reforme los artículos 38, 39 y 40 e incluya a los medios de comunicación digitales como sujetos obligados expresamente. En este sentido, Arellano apunta que la Corte Suprema, en el asunto *Obsidian Finance Group, LLC vs. Cox*, mencionó que los blogs pueden ser considerados medios de comunicación.²¹²

Además, cabe resaltar que la Ley reglamentaria del derecho de réplica contiene una disposición jurídica que contribuye a fomentar la interculturalidad, al disponer —artículo 3o., párrafo cuarto— que cuando la réplica se ejerza frente a los medios de comunicación operados o administrados por los pueblos y comunidades indígenas, el procedimiento se seguirá de conformidad con las condiciones que determinen sus propias formas de organización.

4. Plazo para ejercer el derecho de réplica

En la Ley reglamentaria del derecho de réplica, del 4 de noviembre de 2015, artículo 10, segundo párrafo, se establecía un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la publicación.

Sin embargo, con motivo de la acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, la SCJN declaró

²¹² Wilma Arellano Toledo y Rodrigo Cetina Presuel, “El derecho a la información en México y EE.UU. Desarrollo normativo y jurisprudencial”, 2015, p. 164.

inválido el artículo 10, párrafo segundo, de la Ley reglamentaria del derecho de réplica, la porción normativa, que se indicó arriba. Esto se debe a que la suma de los dos elementos —el plazo de cinco días y el hecho de que comience a correr a partir del día siguiente de la publicación o transmisión de la información— generaba una norma desproporcionada.

Por ello la SCJN consideró que el legislador debía “cuidar mantener un balance entre el derecho a la seguridad jurídica de los medios de comunicación y, por otro, la real oportunidad de los sujetos afectados de ejercer el derecho de réplica en los plazos que resulten realistas y proporcionales. La norma vigente no logra este balance”.²¹³

Por esta razón, el legislador, cumpliendo con su obligación armonizadora, reformó el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley reglamentaria del derecho de réplica, que quedó como sigue:

Cuando no se actualice el supuesto previsto en el párrafo anterior, la persona que desee ejercer el derecho de réplica deberá presentar ante el sujeto obligado, *en el plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la publicación o transmisión de la información que se desea rectificar o responder*.²¹⁴

5. Casos en los que no procede la publicación o transmisión de la réplica

Después de la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, de los ocho casos previstos en el artículo 19 de la Ley reglamentaria del derecho de réplica, pasaron a ser seis en los que no procede la publicación o transmisión de la réplica; los otros dos fueron declarados inconstitucionales.

²¹³ *Ibid.*, p. 112.

²¹⁴ Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la CPEUM, en materia de derecho de réplica, *Diario Oficial de la Federación* del 30 de mayo de 2018.

En efecto, los casos en los que no procede la publicación o transmisión de la réplica, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley reglamentaria del derecho de réplica, son:

- I. Cuando se trate de transmisiones en vivo y la réplica ya se haya realizado.
- II. Cuando no se ejerza en los plazos y términos previstos en la Ley.
- III. Cuando no se limite a la aclaración de los datos o información que aluda a la persona, que sea inexacta y falsa y cuya difusión le ocasione un agravio.
- VI. Cuando la información previamente haya sido aclarada, siempre y cuando se le otorgue la misma relevancia que la que le dio origen.
- VII. Cuando la réplica verse sobre información oficial que en forma verbal o escrita emita cualquier servidor público y que haya sido difundida por una agencia de noticias o medio de comunicación.
- VIII. Cuando la información publicada o transmitida por el medio de comunicación provenga de una agencia de noticias y se haya citado a dicha agencia.

Como declara la SCJN, los dos supuestos normativos inconstitucionales del precepto anterior son: iv. “cuando sea ofensiva” o contraria a las leyes; v. cuando la persona no tenga “interés jurídico” en la información controvertida. El primero, desde la perspectiva de que la expresión “cuando sea ofensiva” es un parámetro subjetivo que deja a juicio del sujeto obligado la determinación de qué información o expresiones se consideran ofensivas, sin que exista ningún parámetro objetivo que le permita orientar su decisión. Respecto a la parte normativa, “contrario a las leyes” también resulta inconstitucional, puesto que la verificación de si cierto contenido resulta o no contrario a una ley requiere de un conocimiento técnico que no puede exigirse a los sujetos obligados, sobre todo cuando una interpretación incorrecta de la ley tendría como efecto que el interesado no pueda ejercer de inmediato un derecho constitucional, al tiempo de acudir a un órgano jurisdiccional

para revertir la interpretación del sujeto obligado.²¹⁵ El segundo supuesto es inconstitucional, a juicio de la SCJN, porque deja al arbitrio de los sujetos obligados determinar si una persona goza o no de interés jurídico o legítimo, con lo cual concuerdo.

6. Procedimiento judicial y requisitos

A. Competencia

Serán competentes para conocer los procedimientos judiciales que se promuevan en torno al ejercicio del derecho de réplica los tribunales de la federación, concretamente, en razón al territorio, el juez de distrito del lugar que corresponda al domicilio en que resida la parte solicitante; en caso de que no resida un juez de distrito, tendrán la facultad los jueces de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique el sujeto obligado.

B. Procedimiento

El procedimiento judicial en materia de derecho de réplica se inicia a petición de parte. La solicitud de inicio del procedimiento deberá presentarse dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a la fecha en que la parte legitimada debió haber recibido la notificación; en el caso de que no la hubiera recibido o cuando no estuviere de acuerdo con el contenido de la réplica, en la fecha en la que el sujeto obligado debió haber publicado o transmitido la aclaración correspondiente.²¹⁶

*Requisitos y pruebas de la solicitud de inicio del procedimiento:*²¹⁷

- Nombre y domicilio de la parte solicitante o de quien promueva en su nombre.
- Domicilio para oír o recibir notificaciones.

²¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, *op. cit.*, pp. 73 y 74.

²¹⁶ Artículo 24 de la Ley reglamentaria del derecho de réplica.

²¹⁷ Artículo 25 de la Ley reglamentaria del derecho de réplica.

- Nombre y domicilio de la parte demandada.
- Descripción de la información, programa o publicación materia del derecho de réplica.
- Pretensión que se deduzca en el procedimiento judicial en materia del derecho de réplica.
- Relación sucinta de los hechos que fundamentan su petición.
- Las pruebas que acrediten la existencia de la información que hubiere sido difundida por un medio de comunicación, agencia de noticias, operador independiente, y las que demuestren la falsedad o inexactitud de la información publicada.
- Las consideraciones de derecho que estime pertinentes y necesarias.
- La firma del solicitante.

La SCJN, en el séptimo requisito, declaró inválida la parte normativa “o las que demuestren el perjuicio que dicha información le hubiere ocasionado”, dado que ninguna de las dos posibles lecturas de esta porción normativa resulta conforme al alcance constitucional que la SCJN ha conferido al derecho de réplica:

la primera exige probar la falsedad o inexactitud de la información publicada, y también el perjuicio que dicha información le hubiere ocasionado al solicitante. La segunda confiere una opción al solicitante de probar disyuntivamente: a) la falsedad o inexactitud de la información publicada, o b) el perjuicio que dicha información le hubiere ocasionado.²¹⁸

Una vez admitida la solicitud, el juez emplazará de manera inmediata al sujeto obligado, para que dentro del plazo “de cuatro días hábiles” antes de que surta efecto el emplazamiento, conteste su escrito, y haga valer sus excepciones y defensas. “Dentro de los dos días hábiles siguientes” a la contestación de la demanda, el juez citará a las partes a audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, en la cual podrá dictar sentencia o, en su caso, dentro de las 24 horas siguientes.

²¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, *op. cit.*, p. 28.

En definitiva, el derecho de réplica es un mecanismo garante de la libertad de expresión en sentido amplio, que permite garantizar el derecho al honor, dado que sus plazos son razonables para el solicitante y los sujetos obligados. La celeridad del procedimiento permite que las mismas personas que leyeron, escucharon o vieron el contenido de la información inexacta puedan conocer la réplica. No obstante, es pertinente que el legislador o el Poder Judicial, en el cumplimiento de su obligación de armonización legislativa, reconozca expresamente que el derecho de réplica protege la rectificación y la respuesta; en los sujetos obligados, expresamente, se incluyen los medios de comunicación digitales, y además se valora si los blogueros, youtubers y tuiteros, cuando difunden contenidos basados en hechos, tienen la obligación de cumplir con el requisito de veracidad y publicar la réplica, ser o no sujetos a sanciones.

En los capítulos anteriores de este libro se exponen, a grandes rasgos, los retos y las propuestas en el ámbito normativo para asegurar los derechos de los periodistas, que conduzcan a la protección y garantía del ejercicio de la libertad de expresión y derecho a la información, para que, en un futuro próximo, México sea un país que tenga un marco normativo con las mayores garantías jurídicas, con instituciones eficaces y mecanismos con recursos personales y económicos, que garanticen que los periodistas puedan llevar a cabo su actividad en libertad, con seguridad y sin autocensura.

Cabe señalar que, para realizar la clasificación mundial de la libertad de prensa 2018, Reporteros Sin Fronteras²¹⁹ utilizó los siguientes indicadores:

- 1) Independencia de los medios de comunicación.
- 2) Calidad del marco legal.
- 3) Seguridad de los periodistas.
- 4) Pluralismo.
- 5) El ambiente en que los periodistas llevan a cabo su trabajo y la autocensura.
- 6) La transparencia.

Del mapa anterior se desprende que es mayor el número de países que se encuentran con problemas significativos: República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Guayana, Ecuador, Bolivia, Argentina, El Salvador y Brasil. Seis países en situación difícil: Colombia, México, Guatemala, Honduras, Paraguay, Venezuela y uno en situación muy grave: Cuba. Y son menos los países (seis) en situación más bien buena: Chile, Surinam, Guayana Francesa, Belice, Uruguay, Trinidad y Tobago y, con buena situación, dos: Costa Rica y Jamaica.

Este contexto me lleva a reflexionar, principalmente, sobre el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y periodistas, aunque mencionaré algunos aspectos generales de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), para verificar si se garantiza la seguridad de los periodistas que les permita desarrollar su actividad en libertad y sin autocensura, sobre todo porque, como apunta la CIDH, la violencia contra periodistas.²²⁰

- Vulnera el derecho de las víctimas a expresar y difundir sus ideas, opiniones e información.

²¹⁹ Es una organización independiente, fundada en 1985, líder en el mundo en defensa y promoción de la libertad de información [en línea].

²²⁰ Fundación para la democracia de Washington, *Estándares internacionales para la libertad de expresión: Guía básica de operadores de justicia en América Latina*, p. 12.

- Viola los derechos de todas las personas y las sociedades a buscar y recibir información.
- Genera un efecto amedrentador de silenciamiento y autocensura de comunicadores y comunicadoras.

I. SITUACIÓN DE MÉXICO

De las narrativas existentes en México se desprende un entorno en el que los ataques, las amenazas, las agresiones, las detenciones, las desapariciones, las torturas y los asesinatos se ejercen de manera particular sobre los periodistas, por el desarrollo del ejercicio de las libertades informativas cuando denuncian e informan respecto a temas como el crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico, etcétera. Ello no excluye que otras personas, sin importar su actividad, también sean silenciadas por denunciar actos de corrupción; especialmente porque la información es herramienta indispensable para despertar y crear el interés que propicia el debate entre personas, para después expresar la opinión u opiniones públicas libres que controlen y frenen las arbitrariedades de las autoridades y particulares en México, que es considerado el país más peligroso para la actividad periodística en América, y el segundo en el mundo, después de Siria.²²¹

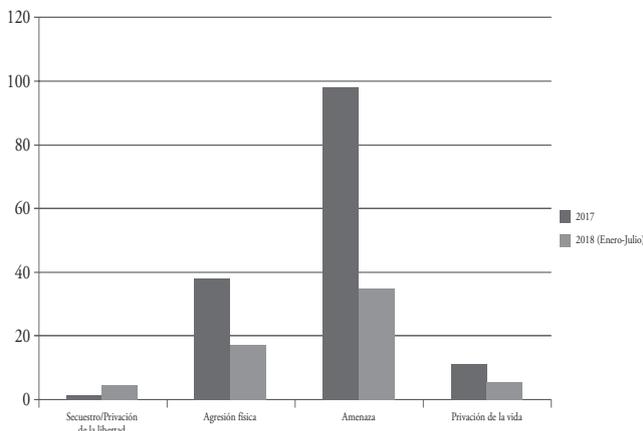
Con el objeto de demostrar la violencia generalizada que sufren los periodistas, se elaboraron dos gráficos sobre el tipo de agresiones contra ellos y los posibles agresores, que comprenden los datos de 2017 y lo que va de 2018, labor que no fue fácil por la “inexistencia de un sistema único que recopile datos sobre agresiones a periodistas, criterios y metodologías distintas en la recopilación de datos por las instituciones federales y estatales”.²²² En el tipo de agresiones, en lo que va de 2018, en comparación con

²²¹ CENCOS, “Seis asesinatos y casi 200 agresiones a periodistas en 2018; 60 fueron en contexto electoral” [en línea].

²²² *Informe conjunto del relator especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y el relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH sobre la misión México*, 7 de noviembre al 4 de diciembre de 2017 [en línea].

2017, se han incrementado el secuestro y privación de la libertad, y la amenaza sigue siendo una modalidad de agresión e intimidación para generar zonas de silencio en el país, como se desprende de los siguientes gráficos. Los principales agresores continúan siendo, en lo que va de 2018, los funcionarios públicos.

TIPOS DE AGRESIONES CONTRA PERIODISTAS

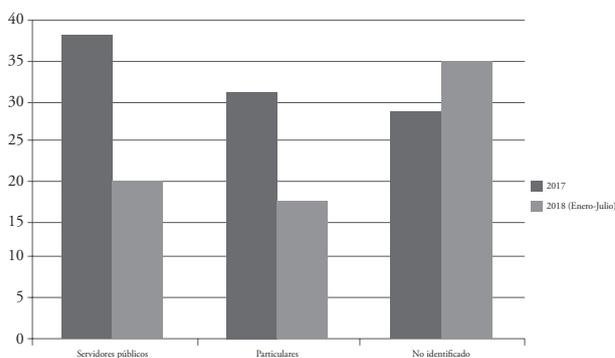


Fuente: Elaboración propia con datos del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Informe estadístico 2018 Julio, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/358977/Informe_Estadistico_Julio_2018.pdf y de Reporteros sin Fronteras, Clasificación mundial 2108 de la libertad de prensa, <http://rsf.org/es/mexico> (consultado 17 de septiembre de 2018).

Ana Cristina Ruelas destacó que, desde 2000, han sido asesinados 116 periodistas y se han cometido más de 507 agresiones en 2017.²²³ De los 12 periodistas asesinados en 2017, varios abordaban noticias sobre el crimen organizado y corrupción: Cecilio Pineda, Máximo Rodríguez Palacio, Miroslava Breach Velducea, Javier Valdez Cárdenas, Luciano Rivera; dos de ellos —Cecilio Pineda Brito (quien en un primer momento había aceptado) y el fotógrafo Édgar Daniel Esqueda— decidieron no aceptar el Mecanismo Federal para la Protección de Defensores de los Derechos Humanos y Periodistas (el Mecanismo de Protección).

²²³ CENCOS, *op. cit.*, nota 221.

POSIBLES AGRESIONES A PERIODISTAS



Fuente: Elaboración propia con datos del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Informe estadístico 2018 Julio, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/358977/Informe_Estadistico_Julio_2018.pdf (consultado 17 de septiembre de 2018).

Cabe destacar que, entre las agresiones y amenazas contra periodistas en 2017, 11 fueron realizadas contra mujeres periodistas; algunas de ellas fueron hostigadas, acosadas y amenazadas de violación en redes sociales: Violeta Santiago, en Veracruz; Alfonsina Ávila, en Guanajuato; Abigail Soraya Arias, en Oaxaca; Alejandra Marina Martínez, en Michoacán; Susana Leticia Arellano, en Veracruz; Tamara de Anda, quien fue objeto de acoso y hostigamiento en redes sociales; Verónica Villalvazo, quien igualmente fue hostigada a través de redes sociales; San Juana Martínez, quien sufrió amenazas de muerte y de violación por redes sociales; Lydia Cacho; Cynthia Caballero; y una de ellas es indígena: Marcela de Jesús Natalia, en Guerrero.²²⁴

La importancia de la violencia de género contra periodistas es indudable; de ahí la necesidad de brindar capacitación a los funcionarios e implantar un enfoque de género en el Mecanismos de Protección —en el análisis de riesgo y en las medidas—, así como

²²⁴ Estos datos de las periodistas fueron obtenidos de la CIDH, *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de expresión 2017*, OEA/Ser.L/V/II, Doc.210/17, 31 de diciembre de 2017, pp. 292-302.

en la FEADLE. Incluso, los relatores de la ONU y la CIDH declararon que “es urgente solucionar la falta de perspectiva de género en el Mecanismo”, además de tomar en cuenta las particularidades de los y las periodistas indígenas en el Mecanismo.²²⁵

A las adversas condiciones ya descritas se une que los medios de comunicación también son objeto de amenazas de bomba —*Semanario Zeta* y *Diario Quintana Roo*— y robo de publicaciones —*Semanario Reporte Jalisco*—; o los periodistas son despojados de sus equipos de trabajo, se les borra registros fotográficos y de video, o les roban computadoras, celulares, cámaras, etcétera.

Frente a las maneras para restringir las libertades informativas señaladas en las líneas anteriores, se han creado diversos mecanismos de protección de los periodistas en los países que enfrentan una situación difícil en materia de libertad de prensa: Colombia, Honduras y México.

En México, a la par del Mecanismo de Protección está la FEADLE, que es la autoridad encargada de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, perseguir los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística, o se cometan en razón del ejercicio del derecho a la información.

La FEADLE ha sido objeto de diversos cuestionamientos, porque: 1) se han realizado nulos avances en la erradicación de la impunidad, 99.6 por ciento de delitos contra periodistas no han sido esclarecidos; 2) se ha reducido drásticamente su presupuesto, mientras que en 2014 era de 39 013 77, en 2018 es de 17 989 700;²²⁶ 3) se pone en entredicho su independencia después de la adquisición del *software* Pegasus, puesto que la Procuraduría General de la República (PGR), de la que forma parte la FEADLE, fue señalada como uno de los compradores de dicho *software*; 4) carece de planes de investigación eficaces, no agota todas la líneas

²²⁵ Informe conjunto del relator especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y el relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH sobre la misión México... nota 255.

²²⁶ Véase “Presupuesto de Egresos de la Federación” [en línea] y “Presupuesto total asignado a la Fiscalía [FEADLE]” [en línea].

de investigación, no identifica a todas las personas responsables de los delitos, no analiza los contextos de éstos.²²⁷

Si bien es cierto que el Mecanismo de Protección también adolece de deficiencias y ha sido objeto de las mismas recomendaciones por parte de la RELE que la FEADLE respecto a dotarlas de recursos suficientes para cumplir su labor, considero que es necesario conocer las medidas que se pueden solicitar al Mecanismo de Protección, en la medida en que fortalece las obligaciones del Estado de crear un maquinaria institucional para prevenir las violaciones de las libertades informativas y la obligación de mantener su disfrute. Asimismo, en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas —25 de junio de 2012—, en el artículo 1o. se dispone que se crea el Mecanismo de Protección para que el Estado atienda las obligaciones de protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

II. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE PERIODISTAS

Con la idea de contribuir con la obligación de promoción, a continuación se proporciona la información más relevante respecto al funcionamiento del mecanismo, para luego exponer cuáles son los retos desde la maquinaria institucional en la prevención de violaciones de los derechos de los periodistas y así poder determinar si sólo se mantiene o se restituye el disfrute de las libertades informativas, o bien si ni siquiera eso y no se mejora.

1. Estructura orgánica del mecanismo

El mecanismo está integrado por tres órganos: la Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional.

²²⁷ Informe conjunto del relator especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y el relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH sobre la misión México..., párrs. 43, 45, 55 y 46.

A. *La Junta de Gobierno*

La Junta de Gobierno es la instancia que toma decisiones para la prevención y protección de periodistas. Está integrada por nueve miembros: un representante de la Secretaría de Gobernación, uno de la Procuraduría General de la República, uno de la Secretaría de Seguridad Pública, uno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, uno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuatro del Consejo Consultivo, elegidos de entre sus miembros. Entre las atribuciones de esta junta cabe estacar dos: 1) determinar, decretar, evaluar, suspender, y en su caso modificar las medidas preventivas y las medidas de protección; y 2) evaluar, suspender y en su caso modificar las medidas urgentes de protección (art. 8.1 y 8.2 de la LPPDDHP).

B. *El Consejo Consultivo*

Es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y está integrado por nueve consejeros que se eligen por convocatoria pública emitida por la Junta de Gobierno.

C. *La Coordinación Ejecutiva Nacional*

Es el órgano responsable de coordinar el funcionamiento del mecanismo con las entidades federativas, con las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos.

2. *Financiación del mecanismo*

No hay duda de que el sistema de financiación es un factor importante que permite a los órganos llevar a cabo sus competencias. En este sentido, el mecanismo ha brindado medidas de protección “a un total de 10 colectivos de personas periodistas. Asimismo, desde su creación ha [otorgado] la protección a un total de 774 personas beneficiarias y actualmente 599 beneficiarios tienen sus medidas vigentes, de las cuales 374 son defensores y defensoras de derechos y 225 son periodistas”.²²⁸

²²⁸ CIDH, *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2017*, pág. 307.

Lamentablemente, en el caso del Mecanismo de Protección se presentan dos problemas en el tema del financiamiento: el primero, la falta de transparencia del presupuesto, que dejó de aparecer como rubro desglosado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del año 2016.²²⁹ La falta de transparencia no es un asunto menor, porque sin el aseguramiento del derecho de acceso a la información disminuyen las posibilidades de frenar la corrupción.

El segundo problema es la reducción del presupuesto del fideicomiso, que es un fondo que tiene el propósito de destinar recursos económicos exclusivamente para la aplicación y operación de las medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección dictadas por el Mecanismo de Protección.

De acuerdo con el siguiente cuadro, los recursos del fideicomiso han ido en descenso. Además, la RELE declaró que en 2017 se le dotó de cero pesos, dato diverso al que establece la Secretaría de Gobernación, de 15 000 500 pesos.

SITUACIÓN FINANCIERA FIDEICOMISO DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

Tabla 1. Saldo Acumulado y Ejercido del Fondo

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Rendimientos</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Por ejercer</i>	<i>Disponibilidad</i>
2012	40.8	0.1		0	41.0
2013	127.5	2.9	1.3	-	170.1
2014	118.0	6.1	17.2	-	276.9
2015	102.0	8.3	54.6	-	332.7
2016	88.9	12.1	137.3	-	296.4
2017	15.5	12.1	223.2	-	100.8
2018	200.0	6.8	99.6	202.5	2.8
Cifras en millones de pesos (MDP)			Medidas pagadas a diciembre 2017	Medidas por pagar de ene-sep 2018 (Tabla 2)	Al 1 de octubre de 2108 = 202.5 - Honorarios fiduciarios - Auditorias (Tabla 3)

Fuente: Secretaría de Gobernación, <http://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/fideicomiso-1032>, (consultado 17 de septiembre de 2018).

²²⁹ “Bajan recursos para proteger a periodistas” [en línea], información co-tejada con el desglose programático económico del presupuesto de egresos de la federación con respecto a la Secretaria de Gobernación en los años de 2016, 2017 y 2018.

Coincido con la RELE en que el mecanismo no cuenta con recursos suficientes para llevar a cabo lo que se propone, pues carece de transparencia en su presupuesto, en todas las estadísticas y datos necesarios para el seguimiento de su aplicación.²³⁰

3. Tipos de medidas y contenido

Conviene señalar, antes de abordar los tipos de medidas, que para el trámite de incorporación al mecanismo sólo se aceptan las solicitudes que cuenten con el consentimiento del beneficiario, salvo que éste se encuentre impedido por causa grave.

Hay tres tipos de medidas: preventivas, de protección y urgentes de protección. Las primeras son un conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de agresiones. Las segundas consisten en un conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar los riesgos y proteger los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad del beneficiario. Las urgentes de protección son un conjunto de acciones y medios para resguardar de manera inmediata la vida, la integridad y la libertad del beneficiario.

Ahora bien, las medidas preventivas incluyen instructivos, manuales, cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos, y acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas.

Por su parte, las medidas de protección incluyen celular, radio o telefonía satelital; instalación de cámaras, cerraduras, luces y otras medidas de seguridad de instalaciones de un grupo o casa de personas; chaleco antibalas; detector de metales; autos blindados.

Por último, las medidas urgentes de protección son evacuación, reubicación temporal, escoltas de cuerpos especializados y protección de inmuebles.

²³⁰ Informe conjunto del relator especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y el relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH sobre la misión México..., párr. 34 y 35.

4. Plazo para dictar las medidas urgentes

De acuerdo con el artículo 26, fracciones I y II, de la LPPDDHP, en un plazo no mayor de 12 horas se emitirán las medidas urgentes de protección y se pondrán en práctica.

III. BREVE CONCLUSIÓN

En el estudio de la crisis de las libertades informativas en México se pone de manifiesto que el avance es mínimo, frente a una impunidad generalizada en las agresiones, amenazas, privación de la libertad, torturas, asesinatos, hostigamiento y acoso sexual a las mujeres periodistas.

Por lo expuesto, resulta que el Estado mexicano cae en responsabilidad internacional por la vulneración de las libertades informativas y el derecho a la vida, al no frenar la impunidad de los asesinatos de periodistas, pues, como declara la CorteIDH, la “investigación inadecuada del homicidio, en particular en el marco contextual de la impunidad generalizada contra los homicidios a periodistas, constituye una violación de garantizar el derecho a la vida”.²³¹ Y, además, constituye “una de las formas más violentas de suprimir el derecho a la libertad de expresión”.²³²

Por tanto, la supresión de la libertad de expresión por homicidios de periodistas se produce de forma bidireccional: por un lado, afecta el derecho a comunicar al silenciar una voz, además de que puede tener “un impacto negativo en otros periodistas que deben cubrir los hechos de esa naturaleza, quienes pueden temer sufrir actos similares de violencia”; por otro lado, restringe el derecho a recibir información “sobre temas que les afectan, tales como el conflicto armado, el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción política”.²³³

²³¹ CorteIDH, Caso *Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia*, Sentencia de 13 de marzo de 2018, Serie C, 353, párr. 70.

²³² *Ibid.*, párr. 75.

²³³ *Idem.*

No hay duda de que la reducción del presupuesto de la FEADLE y el Mecanismo de Protección son la muestra de la falta de voluntad y del incumplimiento del Estado mexicano de sus obligaciones de proteger y garantizar las libertades informativas, lo que tiende a fortalecer y crear zonas de silencio. Así, hoy en México los periodistas no pueden ejercer libremente las libertades informativas y las personas en general no disfrutamos del derecho a recibir información plural y veraz.

CONCLUSIONES

ESCASEZ DE GARANTÍAS PARA PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS PERIODISTAS EN MÉXICO

A lo largo de este estudio hago sentir los efectos de la crisis en las libertades informativas que vivimos en México como una forma de propiciar la acción y empezar algo nuevo.

Dicho ejercicio me conduce necesariamente a insistir en la importancia de distinguir entre la libertad de expresión y el derecho a la información por su objeto y requisitos. La libertad de expresión, *stricto sensu*, protege la emisión de opiniones, ideas y juicios de valor, y el derecho a la información de los hechos. La distinción entre ambos derechos ha sido abordada especialmente por tribunales internos como el TCE y la SCJN. En cambio, la CorteIDH, la SCJN y el TCE declaran que el requisito de veracidad sólo se exige a los hechos y no a las opiniones y juicios de valor. De ahí que en la exposición de las conclusiones sigamos con esta relación, porque, a mi entender, sólo así podemos enfocar adecuadamente la situación real de las libertades informativas en México.

Hecha la distinción, cabe señalar que desde el desarrollo de la doctrina científica y jurisprudencial —en torno a la relación entre democracia y libertad de expresión en sentido amplio; entre transparencia y rendición de cuentas, y las funciones de la opinión pública u opiniones públicas— se desprende que las libertades informativas son una piedra angular de la democracia, y que sin su garantía se desvanece y se debilita el sistema democrático.

En cambio, la omisión o disminución de la información y la restricción de la libertad de expresión en sentido estricto suponen la eliminación de la formación libre de la opinión pública u opiniones públicas, porque suprimen las ventajas obtenibles por el ciudadano de esa información y de la crítica que sobre ella se manifestará. De tal modo, también es necesario asegurar el pluralismo informativo interno y externo, para dar cabida a la diversidad de opiniones en los medios de comunicación y asegurar la existencia de fuentes diversas entre sí.

Después de insistir en que las libertades informativas son piedra angular de la democracia, me deslizo por otro de los presupuestos del derecho a la información y la libertad de expresión *stricto sensu*: los derechos y deberes de los periodistas. Sin duda, el cumplimiento de este presupuesto es más problemático por obstáculos como la confiscación de equipo, la vigilancia ilegal, la comparecencia a comisarías para ser interrogados, la interferencia y puesta en peligro de sus principios éticos por parte de los órganos de dirección de los medios de comunicación y de las autoridades.

Antes de exponer las conclusiones a las que llegué en los derechos de la cláusula de conciencia y el secreto profesional, conviene apuntar la definición de periodista que propongo, pues no encontré en el marco normativo ninguna que se adecuara a las exigencias sociales y políticas de México. Como señalé, periodista es toda persona física, así como cualquier medio de comunicación y difusión, que haga del ejercicio de las libertades de expresión o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera permanente o esporádica, con y sin remuneración, a través de cualquier medio de difusión y comunicación impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

Una vez planteada la definición de periodista conviene apuntar en el campo de la cláusula de conciencia que la respuesta normativa es mínima en el ámbito estatal —seis entidades federativas lo prevén— y en el ámbito federal no hay una respuesta expresa en la Constitución, ni tampoco se admite en los contratos colectivos de trabajo de las empresas informativas. Con todo, la cláusula de conciencia está implícita en el artículo 6o. de la CPEUM, al esta-

blecer que el derecho a la información será garantizado por el Estado y que toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir información. Por consiguiente, es urgente que el legislador en el ámbito federal y estatal reconozca expresamente este derecho, porque de ello depende asegurar la independencia en el desempeño de la función profesional del periodista frente al poder de dirección del medio de comunicación.

En este contexto, considero que en los medios de comunicación indígenas es necesario matizar el objeto y las modalidades del derecho a la cláusula de conciencia, atendiendo a sus particularidades.

Respecto al secreto profesional, su regulación surge con el propósito de inhibir a cualquier autoridad que pretenda intimidar a un periodista para que revele la identidad de su o sus fuentes de información. Ahora bien, al frenar las intimidaciones se avanza en el aseguramiento del flujo informativo, mediante el ejercicio libre del derecho a comunicar información, que da existencia al derecho a recibirla.

Así, es necesaria una respuesta del legislador en los ámbitos federal y estatal que regule el secreto profesional, previendo en el objeto el anonimato de la fuente de información y de aquellas personas que tengan contacto con ella, así como de todo aquello de lo que se desprenda la identidad de la fuente de información. Esto implica también una respuesta del legislador en la parte sustantiva del secreto profesional informativo en materia penal —tras la regresión por la abrogación del CFPP y la aprobación del CNPP en 2016—, para frenar que los periodistas tengan que defender facultad por facultad para hacer efectiva la sanción del delito de abuso de autoridad de los servidores públicos que vulneren el derecho al secreto profesional informativo.

Dejando al margen el secreto profesional para garantizar el derecho a comunicar información de los periodistas, para abordar los mecanismos de autorregulación y los derechos de las audiencias, se debe señalar que la resistencia de los propietarios de los medios de comunicación, con la connivencia de las autoridades —Poder Ejecutivo y Cámara de Senadores—, llevó a debilitar el alcance de los códigos de ética y redujo el catálogo de los derechos

de las audiencias. Sin embargo, la reforma de la LFTR del 31 octubre de 2017 fue objeto de dos acciones de inconstitucionalidad, 150/2017 y 153/2017, que están pendientes de resolución. En consecuencia, con la reducción de los derechos de las audiencias se pretende restar fuerza a la colaboración de éstas en el aseguramiento de las libertades informativas y los derechos de los periodistas.

Tomando en cuenta los argumentos expuestos en el capítulo cuarto, acerca de los criterios jurisprudenciales declarados por los mecanismos de protección internacional a los derechos humanos respecto a la vía penal como medio para sancionar las conductas ilícitas en el ejercicio de la libertad de expresión, comparto el criterio de la despenalización de las conductas ilícitas y la utilización de medios menos restrictivos como la vía civil y la rectificación.

Cabe precisar que, frente a punibilidades tan diversas como las contenidas en los códigos penales de las entidades federativas, que penalizan los delitos de difamación, calumnia e injurias, y con la aplicación del principio de extraterritorialidad y la existencia de conceptos ambiguos que suponen una restricción indebida de la libertad de expresión en sentido amplio, el legislador estatal y federal tienen que armonizar la legislación en la línea de la despenalización en todas las entidades federativas del país y derogarlas en el CNPP.

Al despenalizar los delitos contra el honor con una aplicación general completa en los ámbitos nacional y estatal, el legislador contribuirá a mantener el disfrute de las libertades informativas en México y a frenar cualquier posibilidad de incrementar las intimidaciones y la autocensura.

Ahora bien, también es preciso fortalecer la vía civil en el sentido de fijar reglas claras para evitar montos desproporcionados en las indemnizaciones de los órganos de la jurisdicción civil.

La valoración del derecho de réplica como la vía idónea para la protección del derecho al honor y la menos restrictiva de las libertades informativas me condujo a tres conclusiones: a) los poderes Judicial y Legislativo tuvieron una labor importante en el proceso de armonización legislativa en el derecho de réplica; b) el derecho de réplica es un mecanismo garante de la libertad de expresión en

sentido amplio, que permite garantizar el derecho al honor frente a informaciones inexactas, por la celeridad del procedimiento que posibilita que las mismas personas que leyeron, escucharon o vieron el contenido inexacto puedan conocer la réplica; c) es pertinente que el legislador y el Poder Judicial, en el cumplimiento de su obligación de armonización legislativa, reconozcan expresamente que el derecho de réplica protege la rectificación y la respuesta, y que entre los sujetos obligados se incluyan los medios de comunicación digitales.

La última prueba que pone de manifiesto la situación real del ejercicio de las libertades informativas por los periodistas en México es la violencia generalizada que sufren especialmente ellos.

Uno de los primeros elementos que marca la situación, en la práctica, se deriva del número de periodistas asesinados y agredidos en México, las amenazas de bomba a los medios de comunicación y el hostigamiento a mujeres periodistas. A esto se une una valoración de la FEADLE y del Mecanismo de Protección, del que se desprende la falta de estabilidad financiera. Aun en el mecanismo, además de la reducción del financiamiento en el fideicomiso, hay falta de transparencia en su presupuesto.

En este entorno, la estructura normativa y la maquinaria institucional resultan demasiado inconsistentes para que puedan garantizarse y protegerse la vida y las libertades informativas de los periodistas. Éstas sólo podrán reforzarse con una auténtica voluntad del aparato estatal y de los propietarios de los medios de comunicación; de lo contrario seguiremos con respuestas parciales y simuladoras que continuarán debilitando y desvaneciendo el sistema democrático.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- ÁLVAREZ, CLARA LUZ, *Telecomunicaciones y radiodifusión en México*, México, UNAM-Posgrado Derecho, 2018.
- APREZA SALGADO, Socorro, “El caso *Mémoli vs. Argentina*: Un ejemplo de involución en la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de libertad de expresión”, en LOYOLA VERA, Roberto, *Estado constitucional y democrático de derecho: Retos para nuestro siglo*, México, Universidad Autónoma de Querétaro-Editorial Universitaria (Nodos), 2015.
- , “La criminalización de las radios comunitarias e indígenas sin concesión”, en PEÑALOZA, Pedro (coord.), *Múltiples miradas de la criminalidad*, México, Inacipe, 2016.
- *Veracidad y pluralismo informativo en el medio televisivo: Una tarea pendiente*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2003.
- APREZA SALGADO, Socorro, TAPIA ARGÜELLO, Sergio, y MEZA FLORES, Jorge Humberto, *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2017.
- ARELLANO TOLEDO, Wilma, y CETINA PRESUEL, Rodrigo, “El derecho a la información en México y EE.UU. Desarrollo normativo y jurisprudencial”, en *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015.

- ARTÍCULO 19, Oficina para México y Centroamérica, *Democracia simulada, nada que aplaudir*, México, Creative commons, 2018.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco José, *Libertad de antena. El derecho a crear Televisión*, Barcelona, Ariel, 1990.
- BEL MALLÉN, Ignacio, “El secreto profesional periodístico”, en BEL MALLÉN, Ignacio, CORREIDORA, Loreto, y PILAR COUSIDO, Alfonso, *Derecho de la información (I) Sujetos y medios*, Madrid, Colex, 1992.
- , “EL autocontrol de la actividad informativa”, en BEL MALLÉN, Ignacio, CORREIDORA, Loreto, y PILAR COUSIDO, Alfonso *Derecho a la Información (I). Sujetos y Medios*, Madrid, Colex, 1992.
- BERUMEN CAMPOS, Arturo, y ORTIZ ANDRADE, Jacqueline, *Curso permanente de Ética*, México, Porrúa, 2017.
- BONETE PERALES, Enrique (ed.), *Ética de la comunicación audiovisual*, Madrid, Tecnos, 1999.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, “Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática (Art. 10 CEDH)”, en *La Europa de los Derechos. Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- CRUZ, MANUEL, “Estudio Introductorio a Arendt”, en ARENDT, Hannah, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 2003.
- DAVISON, PHILIS, W. *Opinión pública*, en D. L. SILLS, AGUILAR (dir.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol.7, Madrid, 1975.
- DÍAZ, E., y RUIZ, Miguel Alfonso, “Presentación”, en DÍAZ E. y RUIZ MIGUEL, Alfonso (eds.), *Enciclopedia iberoamericana de filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Trotta, 1996.
- EAGLETON, TERRY, *Ideología. Una introducción*, Barcelona, Paidós, 1995.
- ECHVERRÍA, Bolívar, *La modernidad de lo barroco*, México, Ediciones Eram, 2000.
- EL PODER Judicial de la Federación para Jóvenes*, 3a. ed., México, SCJN, 2010
- FAÚNDEZ LEDESMA, H., *Los límites de la libertad de expresión*, México, UNAM, 2004.
- FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, *Secreto profesional de los informadores*, Madrid, 1990.

- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Régimen jurídico de concesiones de radio y televisión”, en *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, México, UNAM-IIJ, 2002.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo (coord.), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, México, FUNDAP, 2012.
- FREIXES SANJUÁN, Teresa, *Libertades informativas e integración en Europa*, Madrid, Colex, 1996.
- FRÍGOLA VALLINA, J., y ESCUDERO MORATALLA, J. F., “La cláusula de conciencia de los profesionales de la información. Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio”, en *Honor, secreto profesional y cláusula de conciencia en los medios de comunicación. Límites y aspectos jurídicos y penales*, Valencia, Ediciones Revista General de Derecho, 1998.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Ética. Ética empírica. Ética de bienes. Ética formal. Ética valorativa*, 26a. ed., México, Porrúa, 1990.
- HABERMAS, JÜRGEN, *Facticidad y validez*, Valladolid-España, Trotta, 1998.
- HERRERO TEJEDOR, Fernando, *Honor, intimidad y propia imagen*, Madrid, Colex, 1994.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Ediciones Guadarrama, 1977.
- LAGUNA PAZ, J. C., *Régimen jurídico de la televisión privada*, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- LAPORTA, F. J., “El derecho a informar y sus enemigos”, en BONETE PERALES, Enrique (ed.), *Ética de la comunicación audiovisual*, Madrid, Tecnos, 1999.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Principios de ciencia política*, t. II, Madrid, Madrid, 1969.
- MATTEUCCI, Nicola, “Opinione pubblica”, en *Enciclopedia del diritto*, t. XX, Giuffrè editore, 1980.
- MONZÓN ARRIBAS, C., *La opinión pública. Teorías, conceptos y métodos*, Madrid, Tecnos, 1987.
- MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, 2a., ed., Madrid, Gredos, 1999.

- PAZ, Octavio, *El ogro filantrópico*, Barcelona, Seix Barral, 1979.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, “Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin de siglo”, en FERNÁNDEZ GARCÍA (ed.), *Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX*, Madrid, Dykinson, 1996.
- “El estatuto de radiotelevisión como expresión de una opción constitucional”, en GARCÍA JIMÉNEZ, J. (comp.), *Radio-televisión española y Constitución*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1981.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, “El estatuto de radiotelevisión como expresión de una opción constitucional”, en GARCÍA JIMÉNEZ, J. (comp.), *Radio-televisión española y Constitución*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1981.
- SAAVEDRA LÓPEZ, M., *La libertad de expresión en el Estado de Derecho. Entre la utopía y la realidad*, Barcelona, Ariel, 1987.
- SALAZAR, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, 2014.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- SENADO, *INFORME de la Comisión Especial sobre Contenidos Televisivos*, 11 de abril de 1995, Madrid, Dirección de Estudios y Documentación, 1996.
- URÍAS, Joaquín, *Lecciones de derecho a la información*, España, Tecnos, 2003.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, *Los derechos del público. El derecho a recibir información. Información del artículo 20.1.d) de la Constitución Española*, Madrid, Tecnos, 1995.

Hemerográficas

- AQUINO, Erendida, “Difamación, antimemes y los delitos contra la libertad de expresión que siguen vigentes en México”, *Animal Político*, 23 de enero de 2018.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, “Expresión e información: dos derechos entre la sociedad y el Estado”, *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 21, Generalitat de Catalunya, 1996.

- CARRILLO, Marc, “La Ley Orgánica de la cláusula de conciencia de los periodistas: una garantía atenuada”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997.
- , “EXPRESIÓN e información: dos derechos entre la sociedad y el Estado”, *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 21, Generalitat de Catalunya, 1996.
- CEDILLO, Juan Alberto, “El Mañana de Nuevo Laredo suspende publicaciones por amenazas del narco”, *Proceso*, 1 de febrero de 2017.
- MENDONCA, Daniel, “Insolente impunidad”, *abc color*, 2 de noviembre de 2014.
- SOLIS LEREE, Beatriz, “Derechos de las audiencias”, *El Cotidiano*, núm. 158, nov-dic 2009.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, “La cláusula de conciencia: un godot constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 22, 1988.
- , “La cláusula de conciencia: un godot constitucional (II)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1988
- SOLAZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Opinión pública y Estado constitucional”, *Revista de Derecho privado y Constitución*, núm. 10, Madrid, 1996.
- VILLALPANDO, Rubén, “Cierra el diario Norte de Juárez”, *La Jornada*, 3 de abril de 2017.

Electrónicas

- ARIZMENDI, JAIME, “Derogará Sinaloa Ley de Periodistas de Alto Riesgo”, 4 de agosto de 2014, disponible en: <<http://alternativo.mx/2014/08/derogara-sinaloa-ley-de-periodistas-de-alto-riesgo/>>(consultado el 26 de junio de 2018).
- “BAJAN RECURSOS para proteger a periodistas”, disponible en: <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Bajan-recursos-para-proteger-a-periodistas-20180114-0091.html>> Información cotejada con el desglose programático económico del presupuesto de egresos de la federación con respecto a la Secretaria de Gobernación en los años de 2016, 2017 y 2018.

- CENCOS, “SEIS asesinatos y casi 200 agresiones a periodistas en 2018; 60 fueron en contexto electoral”, disponible en <<https://www.ifex.org/mexico/2018/06/12/asesinatos-agresiones-periodistas/es/>> (consultado: 10 de septiembre de 2018).
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE PERIODISTAS, “Encuesta mundial de la FIP (2015)”, disponible en: <<http://media.wix.com/ugd/0509b664574846d1adb4aed5Rd3c20b.pdf>> (consultado 15 de junio de 2018).
- “INFORME CONJUNTO del relator especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y el relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH sobre la misión México”, 7 de noviembre al 4 de diciembre de 1917 en <http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf> (consultado 27 de junio de 2018).
- INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE, “Índice de paz México 2013. Midiendo el grado de paz en México a lo largo de la última década”, disponible en: <http://www.visionofhumanityorg/app/uploads/2017/04/MPI17_spanish_Report_WEB_28.03.pdf> (consultado 30 de junio de 2018).
- “PRESUPUESTO DE Egresos de la Federación”, disponible en: <http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/17/r17_reurgfpp.pdf> (consultado el 29 de junio de 2018).
- “PRESUPUESTO TOTAL asignado a la Fiscalía [FEADLE]”, disponible en: <<http://pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/PRESUPUESTO/Presupuesto.pdf>> (consultado el 29 de junio de 2018).
- REDACCIÓN ANIMAL POLÍTICO, “Activista es acusada de delitos contra el honor por denunciar acoso de un profesor en Michoacán”, 10 de febrero de 2018, disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/2018/02/vinculan-activista-denunciar-acosos/>> (consultado el 27 de julio de 2018).
- REPORTEROS SIN FRONTERAS, disponible en <<https://rsf.org/es/presentation>> (consultado 15 de septiembre de 2018).

Jurisprudencia

- CIDH, “DECLARACIÓN de Principios de Libertad de Expresión, Washington, D.C., Octubre, 2000”, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2>> (consultado el 15 de junio de 2018).
- , “RAZONES e interpretación de la Declaración de Principios, párr. 36, Washington, D.C., octubre, 2000”, disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>> (consultado el 15 de junio de 2018).
- , INFORME anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2017, OEA/Ser.L/V/II, Doc.210/17, 31 de diciembre de 2017.
- , *INFORME conjunto del relator especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y el relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH sobre la misión México 7 de noviembre al 4 de diciembre de 2017*, disponible en: <http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf> (consultado el 27 de junio de 2018).
- COMITÉ DE Derechos Humanos, Observación General Núm. 34, de 12 de septiembre de 2011, en CCPR/C/GC/34.
- CNDH, *RECOMENDACIÓN núm. 39/2017, sobre el caso de 2,038 personas víctimas de desplazamiento interno en el estado de Sinaloa*, 14 de diciembre de 2017.
- CORTEIDH, CASO *Carvajal Carvajal vs Colombia*, Sentencia del 13 de marzo de 2018, Serie C, 352.
- , CASO *Claude Reyes y otros vs Chile*, Sentencia del 29 de septiembre de 2006, Serie C, 151.
- , CASO *Kimel vs Argentina*, Sentencia 2 de mayo de 2008, Serie C, 177.
- , CASO *Herrera Ulloa vs Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, 107.
- , CORTEIDH, Caso *Ivcher Bronstein vs Perú*, Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C, 84.
- , CASO “La última tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros*) vs. *Chile*, Sentencia de 5 de febrero de 2001.

- , CASO *Mémoli vs. Argentina*, Sentencia del 22 de agosto de 2013, Serie C, 265.
- , CASO *Palamara Iribarne vs. Chile*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C, 135.
- , CASO *Perozo y otros vs. Venezuela*, Sentencia del 28 de enero de 2009, Serie C, 195.
- , CASO *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, 111.
- , CASO *Ríos y otros vs. Venezuela*, Sentencia del 28 de enero de 2009, Serie C, 194.
- , CASO *Tristán Donoso vs. Panamá*, Sentencia del 27 de febrero de 2009, Serie C, 193.
- , CASO *Usón Ramírez vs. Venezuela*, Sentencia del 20 de noviembre de 2009, Serie C, 207.
- , OPINIÓN Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, Núm. 5.
- ONU, COMITÉ de Derechos Humanos, Observación General núm. 34, 12 de septiembre de 2011, en CCPR//GC/34.
- RELATORÍA ESPECIAL para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Zonas silenciadas. Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.16/17, 16 de marzo de 2017.
- SCJN, 24 de marzo de 2011, “Acción de inconstitucionalidad 66/2009”, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2009_66_Demanda.pdf> (consultado el 3 de agosto de 2018).
- , ACCIÓN de inconstitucionalidad 150/2017.
- , ACCIÓN de inconstitucionalidad 113/2015, promovida por la CNDH, sesión del 29 de mayo de 2018, con 10 votos a favor y uno sin voto, basado en el Problemario.
- , ACCIÓN de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, de la décima época, sustentada por el Pleno de la SCJN, localizable con el número de registro 27879.
- , TESIS I.3o.C.607 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. xxv, marzo de 2007, p. 1779.

- , TESIS 1a.XLI/2015, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, 13 de febrero de 2015.
- , TESIS 1a.CCXX/2009, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena época, t. xxx, diciembre de 2009, p. 284.
- STCE. 165/1987, del 27 de octubre.
- , 219/1992, del 3 de diciembre.
- , 6/1981, del 16 de marzo.
- , 12/1982, del 31 de marzo.
- , 104/1986, del 17 de julio.
- , 159/1986, del 16 de diciembre.
- , 168/1986, del 22 de diciembre.
- , 165/1987, de 27 de octubre.
- , 107/1988, del 8 de junio.
- , 51/1989, del 19 de enero.
- , 371/1993, 13 de diciembre.
- , 46/1998, del 31 de marzo.
- , 134/1999, del 15 de julio de 1999.
- , 199/1999, del 8 de noviembre.
- , 43/2004, 23 de marzo de 2004.
- , 139/2007, del 4 de junio de 2007.
- , 1/2005, del 17 de enero de 2005.
- VOTO CONCURRENTE del juez Sergio García Ramírez a la Sentencia de la CorteIDH sobre el caso Kimel, 2 de mayo de 2008, Serie C, 177.
- VOTO CONJUNTO parcialmente disidente de los jueces Manuel Ventura Robles, Eduardo Vio Grossi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en el Caso *Mémoli vs. Argentina*, Sentencia del 22 de agosto de 2013, Serie C, 265.

Convenciones, DECLARACIONES Y LEYES

- CÓDIGO PENAL del Estado de Colima.
- CÓDIGO PENAL del Estado de Hidalgo.
- CÓDIGO PENAL del Estado de Yucatán.
- CÓDIGO PENAL del Estado de Zacatecas.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA sobre Derechos Humanos.

DECRETO POR el que se reforma el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 60., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de réplica, *D.O.F.* del 30 de mayo de 2018.

ESTATUTO DE Radio Televisión Valenciana.

INICIATIVA DE Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Aguascalientes, de 9 de mayo de 2013.

INICIATIVA DE Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Baja California Sur, del 13 de mayo de 2017.

INICIATIVA DE Ley de Protección Integral para Proteger el Periodismo del Estado de Michoacán, del 16 de junio de 2017.

INICIATIVA DE Ley de Protección Social y Legal para los Periodistas del Estado de Puebla, junio de 2010.

INICIATIVA DE Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo del Estado de Aguascalientes, del 9 de mayo de 2013.

INICIATIVA DE Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Baja California Sur, del 13 de mayo de 2017.

INICIATIVA DE Ley de Periodismo de Alto Riesgo del Estado de Sinaloa.

LEY 24/2001, del 27 de diciembre.

LEY 63/1997.

LEY DE creación de RTVV.

LEY QUE crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.

LEY DE Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Chiapas.

LEY PROTECCIÓN Integral del Ejercicio Periodístico para el Estado de Colima, en los artículos 10 a 12;

LEY DE Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo.

LEY DE Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo, del 27 de agosto de 2012.

LEY DE Protección al Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí.

LEY DE Propiedad Intelectual (BOE del 22 de abril de 1996).

- DERECHOS PARA el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Hidalgo.
- LEY DEL Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal.
- LEY DEL Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato, del 21 de noviembre de 2014.
- LEY DEL Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato.
- LEY QUE establece el Secreto Profesional Periodístico del Estado de Querétaro.
- LEY PARA la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.
- LEY NÚMERO 158, que establece el Secreto Profesional Periodístico del Estado de Sonora.
- LEY ORGÁNICA 2/1997
- LEY REGLAMENTARIA del artículo 6o., párrafo primero, de la CPEUM, en materia de derecho de réplica.
- PACTO INTERNACIONAL de los Derechos Civiles y Políticos.
- PREÁMBULO DEL Código Deontológico de Cataluña, Barcelona, octubre de 1992.
- REAL DECRETO Legislativo 5/2001.
- REAL DECRETO Legislativo 1/1995, del 24 de marzo.

Derechos de los periodistas y a la libertad de expresión, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, se terminó de imprimir en 2018 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA). San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa, C. P. 09830, Ciudad de México. Se utilizó tipo *Adobe Garamond Pro* de 9, 11, 13, 14 y 16 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 90 gramos para los interiores y cartulina couché de 300 gramos para los forros; consta de 1,000 ejemplares (impresión *offset*).

En el marco de la conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México de la Secretaría de Cultura presentan la actualización de la serie Nuestros Derechos con el propósito de contribuir al conocimiento de nuestra Carta Magna, de las leyes, así como de nuestros derechos y obligaciones.

La serie Nuestros Derechos busca que los lectores conozcan tanto los derechos contenidos en la Constitución como en los instrumentos internacionales que nuestro país ha firmado, para identificar cuáles son los procedimientos previstos en la ley y, en su caso, saber ante qué instancias se puede solicitar el asesoramiento necesario para ejercer sus derechos.

