

# Aportes al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal en materia de Libertad de Expresión

---

**P**or otro lado destaca, el trabajo que se desarrollo frente al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal en el que participan la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México, el Gobierno del Distrito Federal y diversas organizaciones civiles. Para abonar a la discusión se entrego el siguiente estudio: Insumos en Materia de Libertad de Expresión en el Marco del Diagnóstico sobre Derechos Humanos Distrito Federal, en el mes de noviembre, en alianza con Article 19 Sección México.

## **Panorama General**

El Estado mexicano tiene la obligación de respetar el Derecho a la Libertad de Expresión, sea como Estado Parte de diversos instrumentos internacionales en derechos humanos, sea por estar contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental inalienable e inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.

El derecho a la libertad de expresión debe ser abordado en sus múltiples dimensiones. El derecho de difundir y recibir informaciones, ideas y opiniones así como la libertad de investigar, deben entenderse como un fin y como un medio para el ejercicio de otros derechos.

Sin embargo, presentamos un panorama en el que algunos temas que merecen atención y que merecen atención para su desarrollo, para que el Estado pueda garantizar el pleno goce del derecho a la libertad de expresión

## Particularidades en materia de Libertad de Expresión en el Distrito Federal

Al elaborar un panorama sobre la libertad de expresión en la Ciudad de México, resulta relevante considerar el asentamiento y concentración de los principales despachos de la Administración Federal así como de los medios de comunicación. La discusión sobre el tema adquiere mayor relevancia a raíz del incremento de las agresiones a periodistas y medios de comunicación en varios Estados de la República, la discusión de la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, y la entrada en vigor de las leyes de acceso a la información pública tanto a nivel federal como estatal.

En términos de las obligaciones del gobierno del Distrito Federal respecto a la libertad de expresión, se detecta un avance en el ámbito legislativo. Durante

## Aportes al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal en materia de Libertad de Expresión

---

2006 y 2007, tanto a nivel federal como en el Distrito Federal, se han publicado una serie de normas y reformas que tienen como objetivo despenalizar los delitos de calumnia y difamación. Es en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen, publicada en mayo de 2006 para el Distrito Federal, que se despenalizan dichos delitos.

El reconocimiento del derecho de acceso a la información en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es otro de los aspectos positivos. Este derecho ha evolucionado hacia su consagración internacional como derecho humano cuyo fundamento jurídico se canaliza principalmente en el derecho de pensamiento y expresión. Como tal, en términos generales, las disposiciones de la Ley son acordes con los estándares internacionales, mas la reforma al artículo 6° constitucional hace necesaria su armonización.

Por su parte, durante los procesos de monitoreo de solicitudes de información, el balance de cumplimiento del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info DF) con las disposiciones sobre su funcionamiento y competencia, se considera acorde con los principios y lineamientos establecidos en la Ley. Sin embargo, en el ejercicio de este derecho fundamental, se han detectado ciertos obstáculos para que la población en general pueda acceder a la información a través de los sistemas y procesos establecidos.

Aún cuando el avance en términos legislativos es considerable, es necesario recordar que todavía hay algunas áreas en el ejercicio de la libertad de expresión que no cuentan con el marco legal que las regule. La publicidad oficial es uno de los asuntos pendientes de la agenda, su falta de regulación da margen a la asignación de publicidad de manera discrecional. Los medios/radios comunitarios en el Distrito Federal se han ubicado en universidades o en algunas delegaciones, sin embargo, no cuentan con un reconocimiento legal y por tanto se limita el acceso a la diversidad de información a través de estos medios. Relacionado con ambas áreas, es la concentración de medios, cuya práctica prevalece en el país e incide en la posibilidad de que exista pluralidad de medios como opciones para la sociedad. Igualmente incide en la asignación de publicidad oficial, situación que repercute en las prácticas en el Distrito Federal.

## Aportes al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal en materia de Libertad de Expresión

---

Por otro lado, el periodismo es una de las formas en las que se ejerce la libertad de expresión, sin embargo una de las preocupaciones son las agresiones a los periodistas y medios de comunicación que ha ido creciendo en el país. Entre estas presiones se encuentran las citaciones para comparecer ante el ministerio público, las demandas penales, las amenazas y la intimidación. En relación con la defensa del derecho a la libertad de expresión, el pasado mes de junio de 2007, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal creó la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, sin embargo habrá que ubicar sus ámbitos de competencia e impulsar la elaboración de un registro sobre los tipos de agresiones a periodistas y medios de comunicación, lo mismo que a los responsables de éstas. Si bien la mayoría de estas agresiones no se llevan a cabo en el Distrito Federal o incumben al ámbito federal, es de suma importancia la necesidad de establecer un compromiso expreso por parte de las autoridades federales y estatales para colaborar efectivamente en la investigación, persecución y sanción de agresiones a periodistas y medios de comunicación, entre las que se encuentran, asesinatos, desapariciones e intimidación.

Y por otro lado lo que refiere a legislación en términos de radio, televisión así como de imprenta, es uno de los temas en los que se refleja la particularidad jurídica del Distrito Federal, si bien es relativamente reciente la discusión, a partir del tema de los medios públicos, ha llevado a la necesidad de una legislación en la materia, que esta en el marco de la reforma política de la entidad.

### **I.- Legislación Diversidad de Medios de Comunicación**

La regulación y el funcionamiento de los medios de comunicación es, sin lugar a dudas, un tema perteneciente a la agenda de derechos humanos. La difusión de radio y televisión es la fuente más importante de información y entretenimiento para la mayoría de los habitantes del planeta, ya que, representan una forma barata y accesible de entretenimiento. Para los sectores sociales marginados, los periódicos pueden representar un gasto excesivo, a la vez que algunas personas encuentran más fácil y entretenido mirar o escuchar, que leer.

Como resultado de su centralidad, creciente rentabilidad y fuente de información de noticias, tanto los gobiernos como los intereses comerciales dominantes han procurado históricamente controlar la difusión. Con frecuencia, las emisoras públicas operan, en gran medida, como portavoces del

# Aportes al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal en materia de Libertad de Expresión

---

gobierno, en lugar de servir a los intereses del público. En el caso de México en general y en el Distrito Federal en particular, la concentración de medios de comunicación a propiciado la implantación de un fuerte duopolio, que afecta de manera directa la posibilidad de que exista una diversidad tanto en las ofertas de contenidos, como en la función social de quienes ejercen el derecho a la libertad de expresión desde el periodismo.

ARTICLE 19 publicó en 2002, una serie de principios sobre el acceso y administración del espectro radioeléctrico, los cuales recogen leyes y procesos estatales en desarrollo (reflejados inter alia, en las leyes nacionales e internacionales de los tribunales nacionales) y los principios generales de derecho reconocidos por la comunidad de naciones. Estos Principios exponen estándares para la libertad de difusión, donde se reconoce tanto la necesidad de la difusión independiente, libre de intervención gubernamental comercial, como la necesidad -en algunos sectores- de una acción positiva que asegure una difusión dinámica y diversa.

## **Multiculturalidad en el Distrito Federal**

El Distrito Federal es receptor y expulsor importante de un gran número de migrantes de todo el país, y cuenta con comunidades indígenas residentes; sin embargo, no ha creado ni mantiene algún medio de comunicación plurilingüístico y/o multicultural que atienda a este sector. Según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI): “Las emisoras del SRCI (Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas) son las únicas, en todo el país, que transmiten en 31 lenguas indígenas, en cumplimiento del derecho de los pueblos indígenas a ser informados en su propio idioma. Durante este cuarto de siglo las radios indigenistas han sido facilitadoras de procesos educativos, del uso de las lenguas y de su fortalecimiento. Pero, sobre todo, se han convertido en un puente de comunicación entre el mundo indígena y el no indígena.” Dichas emisoras suman 20 y no hay ninguna que pertenezca al Distrito Federal.

## **Medios Públicos en el Distrito Federal**

El servicio público de medios de comunicación (PBS por sus siglas en inglés) tiene el potencial de jugar un papel crucial para garantizar el derecho del público a recibir una amplia diversidad de información e ideas, mediante la complementación de la programación ofrecida por los medios comerciales. En el mejor escenario, los medios públicos pueden asegurar la calidad informativa

# Aportes al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal en materia de Libertad de Expresión

---

y de la cobertura de asuntos de interés público, promover la identidad nacional, los principios democráticos y otros valores sociales de importancia, así como pugnar por un estándar de calidad educativo e informativo de los contenidos; finalmente, pueden servir en el proceso de empoderamiento de ciertos grupos marginados y en situación de vulnerabilidad.

La solicitud formal del Gobierno del Distrito Federal para administrar un canal de televisión abrió una discusión positiva en torno a la necesidad y derecho a la comunicación de la población de la ciudad. La decisión de la Cofetel de otorgar el permiso para la operación de un canal digital y no análogo como inicialmente había contemplado la solicitud, significa una limitación en términos de accesibilidad a la señal para un sector amplio de la sociedad. Si bien, el argumento sobre la saturación del espectro plantea restricciones técnicas ineludibles, es importante señalar que de acuerdo con las mejores prácticas internacionales sobre la materia, el Estado tiene la obligación como administrador de un bien escaso considerado patrimonio de la humanidad, de realizar una planificación de frecuencias que propicie la diversidad. Dicho plan deberá asegurar que las frecuencias de difusión se compartan en forma equitativa y en el interés público entre los tres niveles de difusión (pública, comercial y comunitaria), los dos tipos de emisoras (radio y televisión) y emisoras de distinto alcance geográfico (nacional, regional y local).

La posibilidad de que la Ciudad de México cuente, como el resto de las Entidades Federativas, con la oferta de medios públicos es un derecho reconocido por diversos instrumentos jurídicos y no una concesión sujeta a opiniones políticas o partidistas. La instauración del Consejo Consultivo de Radio y Televisión del Distrito Federal constituye una señal positiva frente a la posibilidad de que dicho proyecto reproduzca los errores y vicios presentes en los medios públicos que operan en el resto de país.

## Recomendación

- Es necesario que el gobierno federal, termine el proceso de asignación de la frecuencia para la televisión pública del Gobierno del Distrito Federal para la televisión pública.
- El Consejo Consultivo de Radio y Televisión del Distrito Federal deberá retomar las mejores prácticas disponibles a nivel internacional, poniendo especial énfasis en el servicio público, así como en ofrecer una programación de calidad, equilibrando las necesidades informativas,

# Aportes al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal en materia de Libertad de Expresión

---

educativas y de enfrentamiento de la población, al mismo tiempo que promueva la diversidad en todas sus dimensiones.

## **Medios de Comunicación Comunitarios en el Distrito Federal**

La situación en la que se encuentran las radios comunitarias a nivel nacional se reproduce en la Ciudad de México. Si los medios públicos experimentan obstáculos estructurales, el panorama para los medios comunitarios, en especial para las radiodifusoras, es prácticamente adverso. Aunque existe una proliferación de estaciones radiodifusoras de corte comercial, la ampliación de cobertura de la estación Radio ibero (90.9 FM) a todo el Valle de México, cuestiona el argumento de saturación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).

**Recomendación:** Resulta urgente que las autoridades locales y federales emprendan las acciones respectivas para generar las condiciones jurídicas para el reconocimiento de los medios comunitarios.

## **II. Derecho de Acceso a la Información en el Distrito Federal.**

De acuerdo con distintas metodologías utilizadas, el Distrito Federal cuenta con un elevado nivel de cumplimiento en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Por ejemplo, el CIDE asigna un nivel de cumplimiento de 85.14% de acuerdo con evaluaciones relacionadas con la publicación de obligaciones de transparencia en portales de internet, atención al usuario y calidad de la información. Por otro lado, el índice de Acceso a la Información generado por el Info DF, planteó que el nivel de cumplimiento del derecho del acceso a la información en 2006 por parte de las autoridades locales era de 0.89, es decir, de cada 100 solicitudes de información, sólo en 1 caso se negaba la información.

Sin embargo, desde la perspectiva de los derechos humanos, ha sido posible detectar espacios de oportunidad para mejorar la transparencia y el acceso a la información en la Ciudad de México.

### **1. Usuarios**

El primero, se relaciona con el número de usuarios de este derecho. De acuerdo con el informe presentado por el INFO DF en su página de Internet, en 2006

## Aportes al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal en materia de Libertad de Expresión

---

únicamente se registraron 6,621 solicitudes de información dirigidas a las autoridades locales. Aún cuando esta cifra representa un incremento de 51.9% respecto de las solicitudes generadas en 2005, es un número reducido si se considera la totalidad de la población del Distrito Federal. En relación con el acceso a la información, una de las principales líneas de acción del órgano garante ha sido la implementación de un sistema electrónico de solicitudes de información; sin embargo, este tipo de sistemas están dirigidos únicamente a sectores económicos con determinadas condiciones económicas y sociales.

**Recomendación:** Los procedimientos de acceso a la información no deben limitarse a uso de Internet, este medio excluye a población de escasos recursos económicos y con un bajo nivel de educación. Es necesario implementar el uso de medios de difusión, tales como medios masivos y campañas móviles que permitan el conocimiento y ejercicio de este derecho por parte de comunidades marginadas, especialmente en el contexto de pobreza, desigualdad y marginación que predomina en este país y especialmente en la Ciudad de México.

### **Sistema Electrónico de Acceso a la Información INFOMEX**

El segundo, se relaciona con observaciones derivadas a partir del uso sistemático del sistema electrónico de acceso a la información INFOMEX, desarrollado por El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) con financiamiento del banco mundial, y al cual se suscribió el Distrito Federal, mediante convenio de colaboración firmado el 31 de octubre de 2006. A este respecto, fue posible identificar algunas deficiencias del sistema que limitan la accesibilidad y usabilidad del mismo, entre las cuales destacan las siguientes:

- a. La forma en que se estructura el sistema no facilita su uso por parte de la sociedad en general. A diferencia del SISI, INFOMEX no muestra el nombre de las autoridades a las que se dirigen las solicitudes de acceso a la información. Únicamente despliega un número de folio asignado por el sistema consistente en la clave presupuestaria de la dependencia o entidad, el consecutivo de la solicitud y el año de la misma. Al ser un sistema diseñado para facilitar el acceso a la información, es importante que no confunda a las y los solicitantes y que otorgue simple acceso a los requerimientos de información.
- b. El sistema presenta problemas de funcionalidad al no registrar adecuadamente, los plazos de vencimiento de las solicitudes de información, ni las notificaciones de ampliación de plazo que generan las autoridades.

## Aportes al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal en materia de Libertad de Expresión

---

c. En relación con los recursos de revisión, se observó que INFOMEX no vinculaba el folio de la solicitud de información con el recurso de revisión, aún cuando el recurso se interpone desde la respuesta al requerimiento de información. También fue posible observar que algunas veces el sistema presenta errores al momento de enviar los recursos de revisión.

**Recomendación:** El sistema de acceso a la información INFOMEX debe garantizar el fácil uso por parte de la sociedad en general, por lo tanto, se debe verificar que cuente con la funcionalidad necesaria para operar en relación con los objetivos que se plantea y sobre todo con las precisiones señaladas en la ley.

### **Acceso a la información de interés público**

El tercero se relaciona con la regulación en la materia, misma que se limita a la información de oficio, y a evaluar los procedimientos de acceso a la información establecidos; sin embargo, es necesario que se considere la publicación de información relevante para la sociedad.

**Recomendación:** La transparencia y el acceso a la información no deben ser medidos como un fin en si mismo, sino como un medio para acceder a otros derechos, tales como la salud, los derechos sexuales y reproductivos, la seguridad, la superación de la pobreza, la educación, entre otros.

### **Aspectos normativos y de procedimiento**

Finalmente, en el aspecto normativo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es calificada como un caso paradigmático en términos de alcance y cobertura; obligaciones de transparencia, diseño institucional para el seguimiento y supervisión de la aplicación de la ley; y facilidad de acceso en términos de costos de reproducción. Sin embargo, consideramos que esta normatividad tiene posibilidad de reformarse para ser acorde con los estándares internacionales en la materia y con la tendencia nacional en el contexto de la Reforma al Artículo Sexto Constitucional.

A continuación se presentan algunas consideraciones relacionadas con este tema:

### **Recomendaciones:**

## Aportes al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal en materia de Libertad de Expresión

---

- Existe una modalidad de respuesta para rechazar o negar una solicitud, sin que se especifiquen las causales de manera precisa y con un plazo de 10 días hábiles para su notificación. Article 19 pudo verificar, que este tipo de negativa de acceso a la información no es causal de recurso de revisión, por lo que se permite a las autoridades negar el acceso a la información sin que el particular tenga la posibilidad de acudir a la instancia facultada para resolver el caso ni conocer las causas de la negativa.
- La experiencia nacional ha demostrado que la figura del Comité de Información tiene efectos positivos en relación con la veracidad de la clasificación de información. Al respecto, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, no se establece claramente quién es la persona/institución (o cómo se designa) como responsable de clasificar la información.
- Los estándares internacionales en la materia y los dictámenes del Congreso de la Unión señalan que es necesario que los órganos garantes tengan la facultad de sancionar. Esta atribución no está contemplada en la Ley del Distrito Federal.