

ÍNDICE ESTATAL DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO 2019



CIUDAD DE MÉXICO



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

UDLAP



Gobierno
del Estado
Coahuila
de Zaragoza



UACH
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
CHIHUAHUA



CASEDE
Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia



**ACADEMIA
INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**



**COMISIÓN ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
NUEVO LEÓN**



**ÍNDICE ESTATAL
DE LIBERTAD
DE EXPRESIÓN
EN MÉXICO 2019**

 **CIUDAD DE MÉXICO**

Agosto de 2019.

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE)
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo Lídice,
Alcaldía Magdalena Contreras CP 10200, Ciudad de México.

Diseño y formación

Atril, excelencia editorial

por Elizabeth Díaz Aguirre y Elías Cruz Ríos

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C.

Publicación disponible para su consulta en

www.casede.org

 CASEDE

 @casede_org

Hecho en México

Printed in Mexico

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de CASEDE y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

ÍNDICE

Prólogo	5
Introducción al Índice	7
Puntaje por indicador	23
Recomendaciones	27
Introducción	31
Dimensión 1 Marco legal de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos	32
Dimensión 2 Derecho de acceso a la información	35
Dimensión 3 Pluralismo en los medios	37
Dimensión 4 Independencia de los medios de comunicación	40
Dimensión 5 Seguridad de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos	41

La libertad de expresión, un cimiento del Estado de Derecho

La libertad de expresión es un derecho plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y es reconocido internacionalmente como un elemento crítico para la democracia, el desarrollo y el estado de derecho. En consecuencia, los gobiernos nacionales y locales están obligados a protegerla, fomentarla y fortalecerla. Por ello, en el World Justice Project aplaudimos el esfuerzo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) por desarrollar el Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019, para medir y evaluar la situación en la materia en Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila y Nuevo León, construido mediante diversos tipos de indicadores recolectados con la colaboración de instituciones académicas, Comisiones de Derechos Humanos e instituciones de gobierno.

Consideramos que esta herramienta será útil para las y los tomadores de decisiones en el diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia, que fomenten la libertad de expresión y la protección de profesionales de la comunicación, quienes trabajan en estados del país con retos significativos en materia de seguridad, impunidad y corrupción.

El fortalecimiento del estado de derecho en nuestro país requiere la consolidación de la libertad de expresión. Una organización efectiva de la sociedad y el gobierno requiere que la ciudadanía y los medios puedan expresar sus opiniones y dar sus puntos de vista sobre la acción del gobierno. Además, la libertad de expresión es fundamental para la rendición de cuentas de nuestras y nuestros representantes, es decir, para que cumplan con la obligación de informar sobre sus decisiones y que las justifiquen públicamente.

De igual forma, quienes ejercen la libertad de expresión desempeñan un papel elemental para fortalecer el estado de derecho. Así sucede con países que cuentan con mecanismos que promueven la libertad para expresar y difundir ideas, opiniones e información, con el fin de supervisar la actividad del gobierno. No es casualidad que los gobiernos autoritarios ataquen a los

medios, mientras que debilitan las instituciones necesarias para hacer cumplir con el estado de derecho. En el *Índice de Estado de Derecho 2019* del World Justice Project (WJP), que evalúa la adherencia al estado de derecho en 126 países, se muestra un preocupante retroceso en los contrapesos que limitan al poder gubernamental, lo que sugiere un aumento en el autoritarismo mundial. Frenar esta tendencia requiere que los gobiernos reafirmen su compromiso con la libertad de expresión.

La labor de los medios también ayuda a combatir otros obstáculos para el fortalecimiento del estado de derecho, como la corrupción y la impunidad. La prensa realiza un trabajo muy importante al denunciar casos de sobornos a quienes ejercen la función pública, desvío de recursos públicos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y nepotismo. Igualmente, su trabajo es vital para evitar la impunidad, al poner en evidencia las deficiencias de nuestros sistemas de justicia.

Los medios de información son un elemento primordial de las democracias, ya que limitan las acciones de los gobernantes y las orientan para que cumplan con las necesidades de la ciudadanía, además que previenen el abuso de poder. Nuestras investigaciones han mostrado que la prensa y la sociedad civil son contrapesos esenciales para limitar al poder en México, ya que es la ciudadanía y las personas con experiencia y conocimiento en los diferentes campos de la política o el derecho, quienes evalúan mejor, con relación a los contrapesos institucionales como el Congreso, el Poder Judicial y los organismos de fiscalización y control. Además, su existencia protege los demás contrapesos, ya que ayudan a visibilizar los ataques desde el poder a los organismos que se ocupan de supervisarlos. Sin una sociedad civil y medios de información libres de expresar sus opiniones, el estado de derecho podría debilitarse en el país.

Asimismo, nuestros datos reflejan los retos persistentes en materia de libertad de expresión en los estados del país con mayor inseguridad, donde son frecuentes los ataques a los medios de comunicación y quienes ahí trabajan, lo que implica que los gobiernos deben fortalecer sus mecanismos de protección.

Finalmente, reconocemos la contribución de CASEDE para la toma de decisiones basadas en evidencia. Este tipo de datos son vitales para medir la efectividad y la evolución de las políticas públicas, así como para la identificación de mejores prácticas que puedan ser replicadas en diferentes contextos. El Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 de CASEDE es un paso en la dirección correcta hacia el fortalecimiento de uno de los cimientos en los que se sostiene el estado de derecho en México.

INTRODUCCIÓN AL ÍNDICE

Frente a la necesidad de contar con un instrumento que permita dar seguimiento a los diferentes elementos requeridos para el pleno goce de la libertad de expresión a nivel estatal en México, el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE) llevó a cabo el primer levantamiento del Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019. El objetivo principal es ofrecer una herramienta que permita generar información y plantear propuestas de políticas y acciones para fortalecer este derecho desde el nivel estatal. Las entidades que se analizaron en este primer ejercicio fueron Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila y Nuevo León.

Las cinco dimensiones que abarca son: 1) marco legal de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos, 2) derecho de acceso a la información, 3) pluralismo en los medios, 4) independencia de los medios de comunicación, y 5) seguridad de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos.

Dentro de estas cinco dimensiones se presta especial atención a la situación de quienes ejercen el periodismo y hacen defensa de los derechos humanos, puesto que las actividades que realizan estos grupos permiten a la sociedad gozar del derecho a la información, elemento esencial para los sistemas democráticos. No obstante, por esta misma razón, estos grupos se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. En algunos contextos, su quehacer es percibido como una amenaza ante los intereses de ciertos actores, los cuales pueden servirse de diferentes medios para intimidar, silenciar su labor y, en los casos más extremos, acabar con sus vidas. Por lo tanto, la censura y la pérdida de una de sus voces se considera un atentado no sólo en contra de la víctima, sino también en detrimento del derecho a la información de toda la sociedad. A lo largo de las cinco dimensiones evaluadas se incluyen indicadores y variables que ayudan a analizar los contextos legal, institucional, mediático y de seguridad. Cabe señalar que durante el levantamiento de la información identificamos la falta de datos que permitan distinguir las condiciones de desigualdad por género en materia de libertad de expresión.

La crisis de libertad de expresión en México

Dos números son la evidencia inicial para conocer el estado de la libertad de expresión en nuestro país. El primero es 147, el lugar que ocupa México en el Índice Mundial de la Libertad de Prensa 2018,¹ el cual evalúa a un total de 180 países. En este *ranking* México es superado incluso por países que se encuentran en conflictos armados como Sudán del Sur (posición 144), Ucrania (101) y la República Centroafricana (112). Esta posición es resultado del evidente deterioro de las condiciones de la libertad de expresión en el país; sin embargo, la variable de este índice que influye más en la baja calificación es la de homicidios y agresiones contra personas que ejercen el periodismo. Es necesario resaltar que éstas tienen causas y efectos diferenciados según el género de quienes ejercen la libertad de expresión, materia sobre la cual el Estado mexicano debe desarrollar mejores sistemas de información.

Lo anterior nos lleva al segundo número: 130, la cifra oficial de homicidios registrados contra las y los periodistas en México de 2000 a 2017 (CNDH, 2018). Aunque parezca contradictorio, cada año desde el inicio de la transición democrática en México el número de periodistas que son víctimas de homicidio se ha ido incrementando. Los años 2017 y 2018 han sido considerados hasta ahora como los más mortíferos en nuestro país, con un total de 11 y 12 homicidios de periodistas, respectivamente (*El Universal Estatal*, 2019). Esta es una cantidad mayor que en países inmersos en conflictos armados, como Siria (que registró 9), Yemen (2) y Sudán del Sur (1) (*Reporteros sin Fronteras*, 2018).

Diversas organizaciones se han enfocado en la tarea de calificar el estado de la libertad de expresión en el mundo² y en ninguna de ellas México sale bien calificado. Los indicadores que miden este tipo de complejos empíricos han servido como herramientas bastante útiles para identificar los retrocesos, los avances y las áreas de oportunidad en perspectiva comparada. Sin embargo, también se debe reconocer que analizar fenómenos sociales solamente a través de indicadores deja fuera valiosos detalles que ayudan a conocer y contextualizar mejor la situación en cada país

¹ El Índice Mundial de la Libertad de Prensa 2018 se calcula con base en datos de 2017. En línea: <<https://rsf.org/es/la-clasificacion-mundial-de-la-libertad-de-prensa>>.

² Por ejemplo, el Índice *Freedom in the World*, de Freedom House, el índice *Freedom of the Press* de Artículo 19, y el Índice de Estado de Derecho, de The World Justice Project (incluye una sección para la libertad de expresión).

evaluado. Por ejemplo, al momento de redactar este informe, ya se habían registrado cinco homicidios contra personas que ejercen el periodismo y nueve contra personas defensoras de derechos humanos entre diciembre de 2018 y febrero de 2019. (*El Universal Estatal*, 2019). Este caso, además de sumarse a las cifras que alimentan los indicadores de libertad de expresión, da cuenta de las fallas estructurales del Estado mexicano para garantizar un entorno en donde se pueda ejercer plenamente este derecho en lugares del país donde las vulnerabilidades y los riesgos son mayores.

Estas cifras, denotan las importantes deficiencias que existen en México para garantizar un ambiente propicio para el disfrute del derecho a la libertad de expresión. En diversos informes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que las causas de las agresiones contra este derecho obedecen a dinámicas en su mayoría locales (CIDH, 2017). Incluso, ha señalado que las condiciones de violencia, inseguridad e impunidad a nivel local han generado la existencia de lo que llama “zonas silenciadas”, en donde los derechos a la libertad de expresión e información se encuentran suspendidos de facto (Lanza, 2017).

La vulnerabilidad de las personas que ejercen el periodismo y de los medios de comunicación locales, es de especial interés en un país como México, en el que la gran mayoría de las concesiones comerciales de radiodifusión son otorgadas a empresas que generan contenido nacional y a sus repetidoras. La alta concentración de las concesiones de radio y televisión en grupos mediáticos de alcance nacional impide que surjan medios que generen contenido y noticias de carácter estatal o municipal. Esto crea un mercado con poca competencia que pone en desventaja a las radiodifusoras que generan contenido de relevancia local.

Lo anterior, se suma a prácticas de gobiernos estatales para controlar los medios de comunicación por medio de la asignación arbitraria del presupuesto de la publicidad oficial. Con este gasto, los gobiernos premian a aquellas emisoras que siguen una línea editorial en su favor y castigan con el retiro de los recursos a las que hacen lo contrario. Así, generan una dinámica de autocensura, que vulnera aún más las condiciones en las que se desenvuelven las personas que ejercen el periodismo a nivel local.

Cabe resaltar que los medios comunitarios enfrentan una situación de precarización, persecución y criminalización contraria a los derechos de li-

bertad de expresión e información de sus comunidades.³ Hasta 2018, el total de concesiones de frecuencia modulada otorgadas a radiodifusoras comunitarias no llegaba a 60 en todo el país, cuando se estima la existencia de más de 800. Estas condiciones afectan gravemente las dimensiones de pluralismo y diversidad necesarias para el ejercicio pleno de las libertades de expresión e información. Además, someten a mayor vulnerabilidad a quienes participan en medios comunitarios.

Afirmar que los riesgos y las vulnerabilidades de quienes ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos es sólo consecuencia de las deficiencias del Mecanismo de Protección a nivel federal sería muy limitado. Para evaluar las condiciones de la libertad de expresión se deben tomar en cuenta todos los elementos necesarios para un ambiente que permita su pleno goce. Estos aspectos incluyen el marco legal adecuado, el pluralismo, la diversidad de los medios de comunicación, su independencia, así como el contexto de seguridad y acceso a la justicia. El análisis debe hacerse desde lo local con perspectiva de género, enfoque diferencial e interculturalidad que permita tomar en cuenta las diferencias sexo-genéricas y las particularidades de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas con la finalidad de proponer estrategias y acciones que integren estos enfoques, a partir de éstas, proponer acciones adaptadas para cada entidad.

Libertad de expresión con perspectiva de género

El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia reconoce que el estado de la libertad de expresión debe analizarse con perspectiva de género. Para tal fin, es necesario contar con indicadores que sirvan para identificar y visibilizar la situación específica de las mujeres en el ejercicio de este derecho. El uso de los indicadores tradicionales desagregados por sexo puede

³ En 2016, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) lanzó la campaña “Se busca por robo”, con la cual se perseguía y criminalizaba a las radios comunitarias que operaran sin una concesión formal. Organizaciones de radios comunitarias y de la sociedad civil se manifestaron en contra del IFT, que buscaba “violentar los procesos organizativos de las radios comunitarias”, además de establecer requisitos discriminatorios para el otorgamiento de las concesiones. Véase, *Sin Embargo*, “Ley Telecom discrimina lenguas indígenas: radios comunitarias; interponen amparos”, 14 de octubre de 2014. En línea: <<https://www.sinembargo.mx/14-10-2014/1142342>>. [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2019], e Indymedia, “No a la criminalización de las Radios Comunitarias”, 8 de abril de 2018. En línea: <<http://mexico.indymedia.org/spip.php?article3931>>. [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2019].

contribuir con esta labor, sin embargo, no son suficientes, pues no permiten mostrar la realidad compleja que sitúa a mujeres y hombres en posiciones desiguales (Dávila, 2007). Por esta razón, en este trabajo se propone que la transversalización de la perspectiva de género parta de las cinco dimensiones analizadas en el Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019: marco legal, derecho de acceso a la información, pluralismo, independencia de los medios de comunicación y seguridad.

Desde el marco legal, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para modificar las leyes, los usos y las prácticas que constituyan discriminación contra la mujer (Facio, 2002). Sin embargo, se reconoce que no es suficiente con que las leyes y normas no discriminen, pues también se deben considerar las necesidades específicas de las mujeres y atenderlas tomando en cuenta su condición de género. Este enfoque también debe integrarse en los análisis de procuración e impartición de justicia y en la planificación y ejecución de políticas públicas.

El Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 enfatiza que se debe generar información para poder construir indicadores de género. Por medio de éstos se pueden identificar patrones de desigualdad, tales como el acceso a las tecnologías de la información, la participación de las mujeres en los medios de comunicación, los homicidios y las agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas. Cabe agregar que se debe ir más allá de visibilizar la participación de las mujeres en comparación con los hombres. Se necesitan otras metodologías para generar información, que consideren las distintas capacidades de acceso a los recursos y que visibilicen la situación de seguridad y acceso a la justicia de las mujeres.

Si bien, con estos indicadores proponemos un punto de partida para el análisis de este derecho a nivel estatal, aún es necesario fortalecer el trabajo de generación de indicadores, así como la creación de nuevas fuentes de información para poder aprehender las diferentes realidades con un enfoque de género.⁴ Los esfuerzos deben seguir apuntando en esta dirección, ya que sólo así será posible señalar cambios a lo largo del tiempo en el papel que desempeñan mujeres y hombres, así como proponer soluciones que disminuyan la brecha de género en el ejercicio de este derecho. El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia reconoce que aún queda mucho trabajo por hacer en este tema y que deben invertirse mayores recursos para el cumplimiento de estos objetivos. La contribución por parte de CASEDE en este documento es visibilizar la ausencia de indicadores sensibles al gé-

⁴ Para avanzar en esta dirección, la Unesco publicó el informe "Indicadores de género para medios de comunicación: marco de indicadores para evaluar la sensibilidad en materia de género en las operaciones y contenidos mediáticos", disponible en: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231069>>. No obstante, los recursos disponibles para esta investigación no permitieron la implementación de metodologías necesarias para la construcción de este tipo de indicadores a nivel estatal.

nero en los diversos sistemas de medición en las instancias de gobierno, proponer indicadores de género y el uso de un lenguaje incluyente.

Metodología. Cinco dimensiones para analizar y fortalecer la libertad de expresión

El marco analítico utilizado para evaluar el estado de la libertad de expresión en el Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 toma como punto de partida el concepto introducido en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual define este derecho como “el de no ser molestado a causa de sus opiniones; [así como] el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Además, incorpora el concepto ampliado sugerido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés), según el cual “la libertad de prensa y el derecho al acceso a la información constituyen el corolario del derecho general a la libertad de expresión y opinión”.

El concepto ampliado surge de la Declaración de Windhoek, ratificada por la Conferencia General de la Unesco en 1991. En ésta se enfatiza que la libertad de expresión “debe apoyarse en, y realizarse a través de, un entorno mediático legalmente libre y capaz de garantizar el pluralismo y la independencia” (Unesco, 2004). Por lo tanto, las dimensiones evaluadas para este Índice, además de considerar como eje central la protección que brinda el Estado a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, también incluyen las del derecho de acceso a la información y la evaluación del entorno mediático, en términos del pluralismo y la independencia del control gubernamental.

Cada una de las dimensiones está conformada por una serie de indicadores y éstos, a su vez, de variables. La metodología para obtener la calificación final para cada estado es la conocida como la “media de medias”, en la que cada variable mide un aspecto específico y recibe un puntaje del uno al diez. La media de las variables genera el puntaje para sus indicadores, y estos últimos se promedian para obtener la puntuación de las categorías. Por último, los resultados de las cinco categorías también se promedian para obtener la calificación final de cada estado.

La información utilizada para la construcción del Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 se obtiene por medio de mediciones basadas en estándares, en eventos y en fuentes estadísticas terciarias y registros públicos. La medición basada en estándares, ayuda a convertir información cualitativa a datos cuantitativos, aplicando una escala ordinal a la información cualitativa, como leyes, reglamentos o procedimientos. La que se basa en eventos reporta numéricamente casos que constituyen actos de cumplimiento o violación de alguna de las dimensiones medidas. Por último, las fuentes terciarias son instrumentos estadísticos que ayudan a medir el cumplimiento de elementos específicos de la libertad de expresión.

Para garantizar la imparcialidad de la información recabada, la metodología se basó en instrumentos legales internacionales para la definición de estándares, y estableció reglas claras y transparentes de codificación que permiten su replicabilidad. Para disminuir los efectos de la subjetividad, la codificación fue ejecutada por dos personas por separado y las discrepancias fueron solucionadas con la participación de una tercera persona.

El método de medición con base en eventos se alimenta de fuentes que cumplen con condiciones de transparencia y calidad de la información. En este caso se validó con la comparación con otras métricas e indicadores que miden constructos similares. Adicionalmente, se utilizaron registros que sólo podían ser provistos por las mismas instituciones evaluadas; en estos casos se ofrece total transparencia sobre las fuentes y los resultados obtenidos.

Otros instrumentos emplean información generada de encuestas de percepción sobre el derecho a la libertad de expresión, como el *Informe 2018, Avances y tareas pendientes para el fortalecimiento de la libertad de expresión en México*, publicado por CASEDE, que recaba evidencia y genera indicadores de percepción sobre las condiciones de violencia que sufren personas defensoras de derechos humanos y periodistas. El Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 es una herramienta diferente, que se alimenta de información que permite conocer el estado de la libertad de expresión a nivel local. Los medios para generar los datos utilizaron fuentes y métodos de investigación distintos que no refieren a percepciones, sino que miden directamente las cinco dimensiones que se exponen a continuación. El Índice busca posicionarse como herramienta de monitoreo, análisis, evaluación e incidencia para el uso del público en general y para personas que ocupan cargos de toma de decisiones, periodistas, personas defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil.

El contenido de este informe, desde la metodología hasta la interpretación de los resultados, es producto de un proceso de desarrollo, validación y consulta, realizado por CASEDE en conjunto con otras y otros actores de la sociedad civil, instituciones académicas y personal de las Comisiones de Derechos Humanos. Agradecemos por su colaboración a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila y Nuevo León, la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Academia Interamericana de Derechos Humanos de Coahuila y la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

A continuación se definen las cinco dimensiones de la libertad de expresión y los 14 indicadores que las componen:

MARCO LEGAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Esta dimensión, da razón del entorno legal en que se desenvuelven las personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión a nivel estatal. Se evalúan las leyes en la materia en términos de los estándares internacionales sobre libertad de expresión que establecen organizaciones como la Unesco, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras. La categoría está conformada por tres indicadores: derecho a la libertad de expresión y defensa de los derechos humanos en la legislación local; eliminación de leyes locales que criminalizan el ejercicio de la libertad de expresión, y mecanismo o unidad estatal de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Derecho a la libertad de expresión y defensa de los derechos humanos en la legislación local

Evalúa la existencia de leyes y regulaciones a nivel local que influyen en el goce del derecho a la libertad de expresión y en la protección de los derechos humanos a nivel estatal. Considera tres elementos: la inclusión en las constituciones locales de las disposiciones jurídicas y los tratados internacionales derivados de la Reforma de los Derechos Humanos de 2011; la existencia de leyes para proteger la libertad de expresión y/o la libertad de prensa, y las leyes que crean un mecanismo o establecen una unidad estatal de protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Eliminación de leyes que criminalizan el ejercicio a la libertad de expresión

Evalúa la existencia de tipos penales o civiles que criminalicen el ejercicio de la libertad de expresión. Si bien este derecho no es irrestricto y el periodismo puede estar sujeto a regulaciones legítimas que eviten abusos, se consideran desproporcionadas las sanciones que las penalizan. La criminalización del ejercicio periodístico puede ser utilizada para silenciar a la prensa y limitar el derecho a la libre expresión de manera excesiva. Por otro lado, la existencia de procesos en materia civil que tipifiquen el daño moral no se considera un mecanismo de censura mientras incluyan el análisis *prima facie* de las pretensiones de las demandas por daño moral derivadas de un supuesto abuso en el ejercicio de la libertad de expresión. Sin esta condición puede convertirse en un recurso que usen personas con poder político o económico en detrimento de quienes ejercen el periodismo o empresas de medios.

Mecanismo o Unidad Estatal de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

En 2012, el gobierno federal creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con el objetivo de otorgarles medidas de protección física y de prevención cuando se encuentran en situación de riesgo. El Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de 2017 establece el compromiso de las autoridades locales de crear unidades estatales de protección con una estructura mínima, que incluya áreas de monitoreo de riesgos, reacción rápida e implementación y seguimiento de medidas de protección, para cumplir con sus tareas. En este indicador se evalúan esas facultades, la estructura y el presupuesto ejercido por las unidades. Por otro lado, algunos estados han promulgado leyes que crean sus propios mecanismos estatales de protección; en estos casos se evaluará el marco institucional estatal que dota de estructura y facultades a los mecanismos y al presupuesto ejercido anualmente por los mismos. Los estados que no cuenten con un mecanismo estatal de protección se evalúan bajo parámetros distintos de aquellos que sí disponen de uno, pero esto no implica que su calificación sea más baja, pues no existe una obligación jurídica para los gobiernos estatales de crear estos mecanismos.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información (DAI) es un pilar para la consolidación democrática, pues funge como una condición necesaria para la exigencia y el pleno ejercicio de otros derechos humanos, y es el vehículo para la participación en la toma de decisiones. El Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el acceso a la información como un derecho de toda mujer y hombre en este planeta. En el mismo sentido, la libertad de información ha sido consagrada como corolario de la libertad de expresión en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969. Esta categoría evalúa el DAI en dos dimensiones: por un lado, se considera la obligación de los gobiernos de establecer instituciones y mecanismos efectivos que permitan el acceso a la información pública y, por otro, se analiza el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a nivel estatal, las cuales permiten a la población ejercer este derecho.

Acceso a la información pública

El indicador evalúa el desempeño de los sistemas estatales de acceso a la información pública. Éstos están integrados por el organismo garante de transparencia, los sujetos obligados, sus leyes y sus procedimientos. Se evalúan por medio de sus resultados en tres variables: proporción de solicitudes de información pública resueltas por año; recursos de revisión y resoluciones hechas en favor de quien solicita información, al igual que el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el órgano garante del derecho de acceso a la información pública estatal por año.

Acceso a las TIC

Este indicador de resultados mide el goce del derecho de acceso a la información en términos de la proporción de personas que pueden utilizar las tecnologías de la información y la comunicación: televisor, radio, computadora, internet, teléfono móvil y conexión móvil a internet mediante un teléfono inteligente. Los datos se obtienen de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en los Hogares, publicada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

PLURALISMO EN LOS MEDIOS

El concepto de pluralismo en los medios remite tanto a la propiedad como a la captación de audiencias y a la diversidad del contenido periodístico en las plataformas. Por esta razón, en esta dimensión se evalúan las diferentes formas de propiedad, pero también la variedad de medios y contenidos disponibles. Se basa en la obligación de los Estados de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad sin discriminación, así como en el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de información e ideas, mediante regulaciones que garanticen la diversidad y la pluralidad en los medios (CIDH, 2017). Adicionalmente, se incluyen dos indicadores que evalúan el panorama de libertad de manifestación en cada entidad y la participación de las mujeres en puestos de liderazgo en los medios de comunicación.

Variedad en los medios de comunicación

Este indicador evalúa la existencia de medios de comunicación de diferentes sectores, tanto públicos como privados y comunitarios, que puedan expresar la variedad de puntos de vista a nivel local, incluyendo los pueblos originarios y minorías lingüísticas.

Estructuras de propiedad de los medios de comunicación (pluralidad)

El indicador mide la pluralidad que existe en las estructuras de propiedad de los medios de comunicación. De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “los monopolios u oligopolios en la propiedad o control de los medios de comunicación conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la libertad de información” (CIDH, 2015). En este sentido, el indicador mide la concentración de la propiedad horizontal en los sectores de radio, televisión e impresos. De igual manera evalúa la transparencia en la propiedad de las empresas de medios, condición necesaria para la existencia de un mercado de medios democrático.

Libertad de asociación y manifestación

El indicador evalúa el grado de libertad de asociación y manifestación con respecto al número de organizaciones no gubernamentales registradas en la entidad por cada cien mil habitantes. De igual manera, considera si el marco legal a nivel estatal obstaculiza la realización de protestas públicas.

Participación de las mujeres en los medios de comunicación

Se mide la representación de las mujeres laborando en puestos de liderazgo y toma de decisiones en las empresas de medios de comunicación. Los puestos de liderazgo que se consideran en este indicador son: presidencia, dirección general, dirección de finanzas y dirección editorial. Se seleccionaron estos puestos por el potencial que tienen en la toma de decisiones en las empresas de medios.

En este punto cabe preguntarse si las mujeres en posiciones de liderazgo toman decisiones y ejercen el poder en condiciones de igualdad con respecto a los hombres.

INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Mide el grado de independencia de los medios de comunicación respecto del control gubernamental. Se evalúa el ejercicio del gasto en publicidad oficial por los gobiernos estatales y el grado en el que éste puede utilizarse como herramienta política de control de los medios. Se parte de la premisa de que cuando no se establecen reglas claras y transparentes sobre la asignación de este gasto, pueden usarlo como un mecanismo de proselitismo, autopromoción y propaganda. Además, la asignación y el retiro de los recursos de manera discrecional a ciertas compañías puede generar dinámicas de autocensura, en la medida en que los gobiernos pueden presionar a las empresas de medios con estos recursos para evitar que sigan líneas editoriales críticas contra su administración o contra quienes fungen como personas del servicio público.

Independencia del control gubernamental

Mide el nivel de control que puede ejercer el gobierno sobre las empresas de medios. Considera tres elementos: la existencia de leyes o reglamentos que establezcan criterios claros y objetivos para la distribución de la partida en publicidad oficial a nivel estatal; la transparencia en el gasto gubernamental en este rubro, y el nivel de concentración del gasto en publicidad oficial.

SEGURIDAD DE PERSONAS QUE EJERCEN EL PERIODISMO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La dimensión de seguridad evalúa la responsabilidad del Estado de conservar un ambiente propicio para el libre ejercicio de la libertad de expresión. Para evaluar dicho ambiente, se considera la protección de la seguridad física de las personas defensoras de derechos humanos y de las personas que ejercen el periodismo, en términos del número de homicidios y agresiones registrados en su contra. En segundo lugar, se toma en cuenta la efectividad de las instituciones para procurar e impartir justicia y, por último, el funcionamiento de los mecanismos y unidades estatales de protección de las personas defensoras y periodistas.

Homicidios

Este indicador da cuenta de los casos conocidos de homicidios contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas durante 2018. Se considera que el asesinato de quienes comunican representa una de las formas más atroces y extremas de censura a la libre expresión (CNDH, 2016), y que todo acto de intimidación y afectación contra las personas defensoras de derechos humanos lesiona gravemente el tejido social y las contribuciones que realizan al sistema democrático del país.

Agresiones

Se refiere a las agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos registradas en expedientes de queja, abiertos durante 2018 ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Efectividad en la investigación de delitos

Mide la proporción de casos en los que se llegó a la resolución de los delitos por medio de sentencias condenatorias, mecanismos alternativos de solución de controversias o acuerdos reparatorios. Ayuda a conocer la efectividad que tienen las instituciones de procuración de justicia para realizar investigaciones de delitos registrados en averiguaciones previas y/o carpetas de investigación abiertas, y que éstas concluyan con el esclarecimiento de los hechos en el sistema de impartición de justicia. Bajos niveles de efectividad dan cuenta de la prevalencia de la impunidad en las entidades, lo cual afecta el panorama de seguridad e interfiere en el libre ejercicio de la libertad de expresión y en la defensa de los derechos humanos.

Casos atendidos por los mecanismos o unidades estatales de protección de personas defensoras de derechos humanos y personas que ejercen el periodismo

Registra los casos atendidos por los mecanismos o unidades de protección en cada estado durante 2018 respecto de las solicitudes de protección recibidas.

Fuentes de información

El Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 utiliza tres fuentes de información: revisión de la legislación local, solicitudes de información y fuentes terciarias.

REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN LOCAL

A partir de las obligaciones jurídicas que tiene el Estado de garantizar, promover, proteger y respetar el derecho a la libertad de expresión y la protección de quienes la ejercen, se realiza una revisión de las legislaciones locales (constituciones, leyes locales, reglamentos, instituciones, mecanismos, procedimientos, etcétera) para medir el grado en que cada entidad cumple con ellas. Para esta evaluación se utilizará el método de medición basado en estándares.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Para la búsqueda de información generada por instituciones públicas, que no se encuentre ya transparentada de manera activa o desagregada al nivel requerido, se recurrió al envío de solicitudes de información pública a diferentes dependencias a nivel estatal. Para guiar este proceso, se preparó una batería de preguntas que el equipo de CASEDE se encargó de desarrollar, procesar y codificar.

FUENTES TERCARIAS

Para la conformación de este índice, también se recurrió a información generada por fuentes terciarias. Entre éstas, se encuentran los indicadores creados por otras organizaciones que cuentan con una metodología sólida y que aseguran la replicación de sus mediciones de manera anual y desagregada por entidad federativa.

En total, se incluyeron ocho fuentes terciarias: el Índice de Constituciones Estatales frente a la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 de la CNDH, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las TIC del INEGI, el Registro Público de Concesiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación (Segob), el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Segob, la información estadística de los expedientes de queja de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal y el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI.

Periodo de levantamiento

La información que alimenta los indicadores de este Índice se recabaron y sistematizaron entre noviembre de 2018 y enero de 2019.

Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf>.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (2015). Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2014 (IDT).

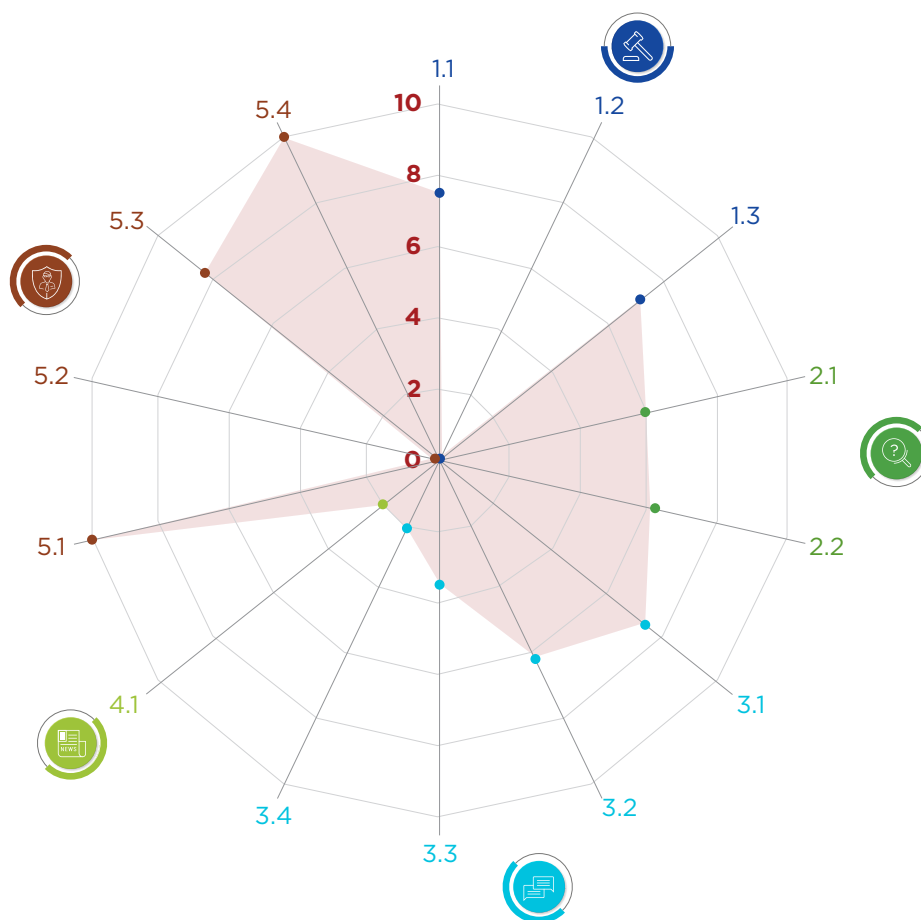
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (2017). “Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y del Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta a México”. México: CIDH.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2016). “Recomendación General No. 24 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México”. México. En: <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15004/Rec-Gral_024.pdf>.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2018). Análisis Situacional de los Derechos Humanos de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos. México. Recuperado el 20 de enero de 2019. En: <<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30063>>.

- DÁVIDA DÍAZ, M. (2007). *Indicadores de género*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.
- El Universal Estatal*, 23 de febrero. Consultado el 1º de marzo de 2019, “Con AMLO van 14 defensores y periodistas asesinados; tres de ellos oaxaqueños”. En: <<http://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/23-02-2019/con-amlo-van-14-defensores-y-periodistas-asesinados-tres-de-ellos-oaxaqueños>>.
- Excélsior*, 21 de enero. En: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/asesinan-al-periodista-rafael-murua-manriquez-en-bcs/1291606>>.
- FACIO, A. (2002). “Con los lentes del género se ve otra justicia”, en *El otro derecho*, 85-102.
- LANZA, E. (2017a). Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultado el 4 de noviembre de 2018. En: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/InformeAnual2016RE-LE.pdf>>.
- LANZA, E. (2017b). *Zonas silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*. México: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- PERALTA DELGADO, Modesto. 5 de junio. “Cultura y comunicaciones BCS”. Consultado el 9 de febrero de 2019, en *Ya viene Radio Kashana, la primera radio local de Santa Rosalía en 20 años*. En: <<http://www.culcobcs.com/cultura-entretenimiento/ya-viene-radio-kashana-la-primera-fm-local-de-santa-rosalia-en-20-anos/>>.
- REPORTEROS SIN FRONTERAS. *2018 World Press Freedom Index*. Consultado el 15 de diciembre de 2018. En: <<https://rsf.org/en/ranking>>.
- SANTISTEBAN FLORES, Gilberto. “Acusa periodista de Mulegé al alcalde Felipe Prado por amenazas de muerte”. *El Independiente*, Baja California Sur, 15 de noviembre. Consultado el 2 de febrero de 2019. En: <<https://www.diarioelindpendiente.mx/2018/11/acusa-periodista-de-mulege-al-alcalde-felipe-prado-por-amenazas-de-muerte>>.
- UNESCO (2004). *Tendencias mundiales en la libertad de expresión y desarrollo de medios*. París: Unesco.

PUNTAJE POR INDICADOR



	Valoración de la Dimensión
MARCO LEGAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	5.0
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	6.0
PLURALISMO EN LOS MEDIOS	4.9
INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	2.0
SEGURIDAD DE PERSONAS QUE EJERCEN EL PERIODISMO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	7.8
Valoración total del Índice	5.1



DIMENSIÓN 1
MARCO LEGAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 Derecho a la libertad de expresión en la legislación local



1.2 Eliminación de leyes que criminalizan el ejercicio de la libertad de expresión



1.3 Mecanismo o Unidad Estatal de Protección de personas defensoras de derechos humanos y personas que ejercen el periodismo



DIMENSIÓN 2
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

2.1 Acceso a la información pública



2.2 Acceso de las personas a las tecnologías de la información y la comunicación



DIMENSIÓN 3
PLURALISMO EN LOS MEDIOS

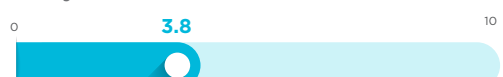
3.1 Variedad en los medios de comunicación



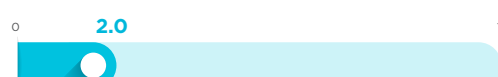
3.2 Estructuras de propiedad en los medios de comunicación (pluralidad)



3.3 Libertad de asociación y manifestación



3.4 Participación de las mujeres en los medios de comunicación





DIMENSIÓN 4
INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

4.1 Independencia del control gubernamental



DIMENSIÓN 5
SEGURIDAD DE PERSONAS QUE EJERCEN
EL PERIODISMO Y LA DEFENSA DE
LOS DERECHOS HUMANOS

5.1 Homicidios



5.2 Agresiones



5.3 Efectividad en la investigación de delitos denunciados



5.4 Casos atendidos por los mecanismos o unidades estatales de protección de personas defensoras de derechos humanos y personas que ejercen el periodismo



RECOMENDACIONES

Marco legal de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos

- Incluir en la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, la cláusula de acceso libre y preferente a las fuentes de información de periodistas.
- Promover la coordinación de las autoridades de los tres niveles de gobierno encargadas de prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar el daño.
- Reforzar las medidas de prevención y protección para quienes ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos, que incluyan acciones de condena pública, al más alto nivel, de las agresiones y los homicidios cometidos en su contra.
- Derogar el Artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal sobre ultrajes a la autoridad. Este delito además de restringir el derecho a la libertad de expresión, ha justificado abusos y agresiones de autoridades de seguridad pública en contextos de protesta y manifestaciones.
- Revisar el Artículo 362 del Código Penal para el Distrito Federal sobre ataques a la paz pública, para definir con mayor claridad qué se entiende por “actos” y por “paz pública”, lo cual evitaría cualquier interpretación discrecional por parte de la autoridad judicial.

- Fortalecer técnicamente a las instancias de procuración de justicia especializadas en delitos contra personas defensoras de los derechos humanos y periodistas.
- Incorporar medidas de reparación del daño a las víctimas directas e indirectas, así como planes de retorno para las personas en situación de desplazamiento interno forzado, dentro del marco de las facultades del Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México.

Derecho de acceso a la información

- Que la reforma a la ley incluya un periodo de tiempo mínimo entre la publicación de la convocatoria para quienes integran el pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y la inscripción de los interesados, lo que permitirá su difusión y la postulación de un mayor número de candidatas y candidatos seleccionados.
- Modificar el proceso de designación de las y los comisionados en el Poder Legislativo, para evitar que el Pleno del órgano garante se quede sin ejercer sus funciones.

Pluralismo en los medios

- Reformar las disposiciones restrictivas del derecho a la protesta social, establecidas en los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad y el Artículo 220 de su Reglamento. Particularmente, se debe eliminar cualquier redacción que permita interpretar que se debe solicitar permiso para ejercer el derecho a la manifestación de las ideas en la vía pública.
- Capacitar a los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública para que cumplan con las disposiciones del Protocolo de Protección de Personas en Contextos de Manifestaciones o Reuniones.
- Fomentar políticas afirmativas para aumentar la representación de las mujeres en las empresas de medios.

- Retomar el proyecto de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en el Distrito Federal.

Independencia de los medios de comunicación

- Fijar reglas claras y transparentes para la asignación de la pauta de publicidad oficial a medios de comunicación.
- Crear de manera inmediata un sitio *web* en donde se publiquen mensualmente los gastos erogados en publicidad oficial, en el que se incluya información desagregada por monto, orden, contrato y empresa beneficiaria.

CIUDAD DE MÉXICO

ADALBERTO CASTAÑEDA VIDAL¹

Introducción

El resultado del Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 para la Ciudad de México es 5.13 en una escala del 1 al 10. Esta valoración debe interpretarse a la luz de lo que significa ser el centro político y económico del país, lugar en donde se encuentran establecidas 5,151 organizaciones de la sociedad civil (OSC), es decir, el 12 por ciento del total nacional.² De igual manera, por ser la sede de los poderes federales, es la entidad que registra la mayor cantidad de marchas, con un promedio de 3,800 al año, aproximadamente.³ Además, las principales empresas de medios de radio-difusión, televisivos e impresos tienen su sede en la capital y los contenidos que generan, incluso si se trata de temas locales, ejercen una gran influencia en el panorama político a nivel nacional.

La concentración de actores políticos, sociales, económicos y de medios de comunicación requiere acciones de coordinación, prevención, protección y justicia más complejas para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión por parte de periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Ante ello, encontramos casos emblemáticos como el multihomi-

¹ Consultor del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

² Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), Información del Registro Federal de las OSC. En: <Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), s.f.>. Consultado el 25 de febrero de 2019.

³ *El Universal*, "Padece CDMX 10 mil marchas en tres años, 7 de febrero de 2018. En: <<https://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-investigacion/cdmx-9-marchasal-dia-por-3-anos>>. Consultado el 27 de febrero de 2018.

cidio en la colonia Narvarte, en julio de 2015, en el que fueron asesinados un fotoperiodista, una activista de derechos humanos y tres mujeres que se encontraban en el lugar. Hasta la fecha, aún siguen impunes las personas responsables y se plantean dudas sobre la atención que las autoridades han puesto en este tema.

La Ciudad de México se destaca por contar con el marco legal más garantista para la libertad de expresión y la protección de los derechos humanos en relación con los estados analizados en este ejercicio. No obstante, su desempeño en otras de las dimensiones medidas, como la independencia de los medios de comunicación y el derecho de acceso a la información necesitan fortalecerse. De igual manera, en los últimos cuatro años se han presentado nuevas dinámicas de inseguridad en la capital del país que afectan tanto a periodistas como personas defensoras de derechos humanos, así como a aquellas que se han visto obligadas a desplazarse a la capital para escapar de la violencia que viven en otros estados.

A continuación se presenta un análisis de los resultados correspondientes a las cinco dimensiones de este Índice y los elementos que deben fortalecerse para mejorar las condiciones del ejercicio de la libertad de expresión en esta entidad.

Dimensión 1

Marco legal de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos

En los últimos años, la Ciudad de México ha tenido un avance significativo en el marco legal para proteger la libertad de expresión; los resultados se reflejan en el puntaje obtenido en esta dimensión: 4.94, el más alto de las cuatro entidades estudiadas. No obstante, cuando se realiza un análisis más detallado de las cinco dimensiones que considera el Índice se pueden identificar algunos retrocesos. Por ejemplo, aquello que se protege de manera amplia en las leyes no se refleja en la práctica. Con respecto al marco legal para brindar protección a las personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos, la Ciudad de México cuenta con una ley que contiene los siguientes elementos:

- el reconocimiento de la libertad de expresión como un derecho universal;

- la definición de personas que ejercen el periodismo de acuerdo con los estándares internacionales;
- las cláusulas de respeto al secreto profesional y la libertad de conciencia.

No obstante, es deseable la inclusión de la cláusula de acceso libre y preferente a las fuentes de información,⁴ la cual es necesaria para proteger el ejercicio del periodismo, especialmente cuando reporta la actuación de las autoridades. Cabe señalar que el marco legal vigente todavía conserva disposiciones contrarias al objeto de protección de esta cláusula. Por ejemplo, en el Artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal aún está tipificado el delito de “ultrajes a la autoridad”, el cual castiga con una pena de seis meses hasta dos años de prisión a quienes agredan verbalmente a las y los servidores públicos.⁵

El Artículo 287 fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual advirtió que el tipo penal no define con certeza cuál es la conducta prohibida, además de que restringe el derecho a la libertad de expresión. Este artículo es utilizado por elementos de seguridad y autoridades de gobierno para agredir y violar los derechos humanos de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos o que se encuentran documentando sus acciones o ejerciendo su derecho a la protesta social.⁶

Por otra parte, en materia de procuración de justicia, en julio de 2017, se publicó el documento que modifica los numerales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, décimo y décimo segundo del Acuerdo A/004/2010 por el cual se creó en 2010 la Agencia Especializada para la Atención de Delitos Cometidos en Agravio de las y los Periodistas en el Ejercicio de su Actividad, adscrita a la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales de la Ciudad de México.⁷ Esta acción se dio en respuesta a la Recomendación 4/2017 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que señaló una serie

⁴ Se refiere al derecho de los periodistas para acceder a actos de interés público para difundir entre la sociedad la información derivada de los mismos.

⁵ Código Penal para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de julio de 2002. En: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-8e721a4496eb5ddb7544ae0a98ac69e3.pdf>>.

⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Recomendación 9/2015, 14 de septiembre de 2015. En: <<https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/reco1509.pdf>>. Consultado el 26 de febrero de 2019.

⁷ *Proceso*, “PGJCDM cumple una de las 15 recomendaciones de la CDHDF por el caso Narvarte, 26 de julio de 2017”. En: <<https://www.proceso.com.mx/496453/pgjcdm-cumple-una-de-las-15-recomendaciones-de-la-cdhdf-por-el-caso-narvarte>>. Consultada el 26 de febrero de 2019.

de omisiones de los elementos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México en la investigación del multihomicidio de la colonia Narvarte. La Recomendación también señaló la falta de instancias especializadas para investigar los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la libertad de expresión y las fallas de coordinación que se evidenciaron en las diligencias realizadas durante la investigación.⁸

La creación de esta agencia demuestra el compromiso institucional por proteger la situación de especial vulnerabilidad de las personas defensoras y periodistas; no obstante, el caso del cual se derivó la investigación aún no ha sido resuelto.⁹ La poca eficacia de las instancias de procuración de justicia perpetúa la impunidad, y cuando se presenta en los casos de delitos cometidos contra personas pertenecientes a estos grupos se deteriora gravemente el ambiente para ejercer la libertad de expresión y el derecho a la información.

De acuerdo con datos de 2017, sólo el 6 por ciento de los delitos consumados registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación en la Ciudad de México concluyeron en una resolución en favor de la víctima. Con respecto a los homicidios cometidos contra periodistas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés) reportó que ninguno de los 44 casos perpetrados en México de 2006 a 2017 ha sido resuelto.¹⁰ A la luz de este escenario, es posible afirmar que la creación de agencias y fiscalías especializadas no es suficiente para resolver la crisis por la que atraviesa la libertad de expresión en el país, así como la impunidad de los delitos cometidos en contra de la misma. Es necesario desarrollar esquemas de fortalecimiento técnico en materia de investigación, atención a las víctimas o sus familiares, al igual que mejorar la infraestructura tecnológica para el adecuado procesamiento de la información que redunde en mejores investigaciones.

Por último, el puntaje obtenido por la legislación que crea al Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México (MPICDMX) es alentador. Cabe resaltar que el MPICDMX ofrece medidas de protección más progresivas que el

⁸ CDHDF, Recomendación 4/2017, 20 de junio de 2017, p. 38. En: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/reco_0417.pdf>. Consultado el 27 de febrero de 2019.

⁹ *Animal Político*, “Caso Narvarte: tres años después, no se sabe por qué los mataron; estos son los cabos sueltos del multihomicidio”. 31 de julio de 2018. En: <<https://www.animalpolitico.com/2018/07/caso-narvarte-multihomicidio/>>. Consultado el 2 de febrero de 2019.

¹⁰ Unesco, “The International Programme for the Development of Communication, 2018 Report on the Safety of Journalists and the Danger of Impunity”, CI-18/COUNCIL-31/6/REV. En: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265828>>. Consultado el 2 de marzo de 2019.

Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante Mecanismo de Protección) a nivel federal y que toma en cuenta el contexto especial de esta entidad al ofrecer medidas especiales para personas defensoras y personas que ejercen el periodismo que han sido desplazadas de su lugar de origen.

No obstante, sería deseable que se establezcan medidas de reparación del daño a las víctimas, así como planes de retorno para las personas desplazadas internas. Dicho fenómeno, el de periodistas que han sido obligados a moverse, es de especial importancia para la capital del país, ya que en los últimos años la Ciudad de México ha recibido un número importante de ellos, como consecuencia de la violencia, amenazas y hostigamientos provenientes del gobierno y de organizaciones privadas y criminales en sus comunidades de origen.¹¹ Se calcula que, hasta junio de 2018, al menos setenta personas que ejercen el periodismo han tenido que desplazarse internamente en el país para protegerse.¹² No obstante, ni siquiera el MPICDMX cuenta con cifras oficiales sobre el número de personas desplazadas que se encuentran en la Ciudad de México.¹³

Dimensión 2 Derecho de acceso a la información

La Ciudad de México recibió un puntaje de 6.02 en la dimensión del derecho de acceso a la información, el más bajo de las entidades evaluadas. Este resultado es consecuencia del bajo desempeño que tuvo el organismo garante de acceso a la información pública local. Ante esto, resulta necesario analizar a detalle las debilidades percibidas en algunas de las variables de acceso a la información pública que dan cuenta de problemáticas, principalmente de índole política, que perjudicaron el derecho de acceso a la información de la ciudadanía en la capital del país.

A primera vista, de los resultados obtenidos en el indicador correspondiente, se puede asegurar que el sistema de transparencia y acceso a la in-

¹¹ *Gaceta Ciudadana*, "Periodistas desplazados, principal reto del MPI de la CDMX", 14 de enero de 2019. En: <<http://www.gacetaciudadana.com/tusrepresentantes/periodistas-desplazados-principal-reto-del-mpi-de-la-cdmx/>>. Consultado el 20 de febrero de 2019.

¹² *Capital CDMX*, "Informan a la ONU sobre el riesgo de 70 periodistas desplazados en México", 26 de junio de 2018. En: <<https://capital-cdmx.org/nota-Informan-a-la-ONU-sobre-el-riesgo-de-70-periodistas-desplazados-en-Mexico-20182661>>. Consultado el 20 de febrero de 2019.

¹³ *Gaceta Ciudadana*, *op. cit.*

formación pública de la Ciudad de México trabaja de manera efectiva, pues durante 2018 se dio respuesta a 90 por ciento de las solicitudes de información que recibieron las personas físicas o morales obligadas en materia de transparencia de la entidad. Esto representa un gran avance, considerando que en ese año se rompió el récord en la cantidad de solicitudes de información recibidas (145,251).¹⁴

No obstante, al evaluar la cantidad de recursos de revisión resueltos, la eficacia del sistema se pone en cuestionamiento cuando se analiza la proporción de resoluciones de los recursos de revisión interpuestos ante el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info cdmx). Este retraso es resultado de la falta de personas que integran el Pleno del Info cdmx (por lo menos durante el periodo de este análisis), el cual es el encargado de dar solución a los recursos de revisión presentados por quienes solicitan información pública. Lo anterior se debe a que, desde marzo de 2018, fecha en que se vencía el plazo para que el Congreso de la Ciudad de México nombrara a quienes integrarían el Pleno, los grupos parlamentarios no pudieron llegar a un acuerdo para designar a quienes conformarían este órgano.¹⁵ Esta falta representó una grave violación al derecho de acceso a la información de las y los ciudadanos. Dicha omisión fue declarada anticonstitucional en un amparo concedido en contra de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, esta no es la primera vez que la elección de las y los comisionados es motivo de controversias. En diciembre de 2017, organizaciones de la sociedad civil denunciaron la opacidad del proceso para seleccionarlos.¹⁶ En ese entonces, la Asamblea hizo pública la convocatoria para ocupar los cargos de las y los siete comisionados durante el periodo de las fiestas decembrinas, dejando apenas unas horas para que las personas aspirantes presentaran sus postulaciones.¹⁷ Ambas omisiones constituyen graves violaciones al derecho de acceso a la información por parte del Poder Legislativo de la Ciudad de México.

¹⁴ *Diario Basta*, “Rompen récord solicitudes de información en la capital”, 27 de febrero de 2019. En: <<http://diariobasta.com/2019/02/27/rompe-record-solicitudes-de-informacion-en-la-capital/>>. Consultado el 27 de febrero de 2019.

¹⁵ *Proceso*, “Tras nueve meses de crisis, Congreso de la CDMX elige a nuevos comisionados del InfoDF”, 18 de diciembre de 2018. En: <<https://www.proceso.com.mx/564422/tras-nueve-meses-de-crisis-congreso-de-la-cdmx-elige-a-nuevos-comisionados-del-infodf>>. Consultado el 27 de febrero de 2019.

¹⁶ Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, “La Asamblea Legislativa debe detener el ‘Madrugue te navideño’ en la designación del InfoDF”, 22 de diciembre de 2017. En: <<https://contralacorrupcion.mx/infodf/>>. Consultado el 26 de febrero de 2017.

¹⁷ *Animal Político*, “Las coladas de enero en el InfoDF”, 25 de enero de 2018. En: <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2018/01/25/las-coladas-enero-infodf/>>. Consultado el 28 de febrero de 2019.

El proceso de selección y los requisitos para la designación de estas autoridades resultan clave para la autonomía, la diferenciación política y la legitimidad del órgano garante del derecho de acceso a la información.¹⁸ En este sentido, puede señalarse que las dinámicas en las que se ha enfrascado la designación de comisionados del Info cdmx en los últimos dos años son violatorias de este derecho por obstaculizar la conformación del Pleno y por la opacidad del procedimiento de designación, lo cual pone en riesgo la independencia y legitimidad del órgano garante.

El gobierno de la Ciudad de México debe fortalecer estas debilidades institucionales del sistema de transparencia estatal para asegurar *i)* la transparencia del proceso de selección de comisionadas y comisionados que integrarán el Pleno del órgano garante; *ii)* asegurar su independencia política; *iii)* evitar que el proceso de selección se entorpezca por razones partidistas. y *iv)* aumentar la legitimidad del instituto de transparencia.

Dimensión 3 Pluralismo en los medios

Para esta dimensión, la Ciudad de México recibió un puntaje de 4.8. A pesar de que es la calificación más alta de las cuatro entidades analizadas, es preocupante la alta concentración en la propiedad de los medios de comunicación y en las concesiones para radiodifusión otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Esto se ve reflejado en el puntaje de 3 obtenido en la variable “Concentración de la propiedad en TV”. A pesar de que en esta entidad existen más opciones de empresas de radio, los cuatro principales grupos radiofónicos concentran el 27 por ciento de las concesiones (Grupo Radiocentro; Grupo Fórmula; NRM Comunicaciones y Grupo Televisa), mientras que los cinco principales grupos mediáticos concentran el 63 por ciento de las de televisión (Grupo Televisa; Grupo Salinas; Grupo Imagen Multimedia; Grupo Multimédios y Grupo Radiocentro). Finalmente, la concentración de la propiedad de medios impresos es media, debido a que los cuatro grupos principales concentran el 50% de publicaciones periódicas (Grupo Televisa; Grupo Expansión; Notmusa y *El Economista*).

¹⁸ Organización de Estados Americanos (OEA), “Relatoría especial para la libertad de expresión. Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública”, Washington, D. C., 2016. En: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/accesoes.pdf>>. Consultado el 25 de febrero de 2019.

Por otro lado, preocupa que en la capital del país, con toda su diversidad étnica y social, sólo exista una concesión otorgada a una radio comunitaria. En julio de 2014 se elaboró un anteproyecto de iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en el Distrito Federal, que “reconocía el derecho de estas comunidades de acceder a medios de comunicación, así como la obligación de las autoridades locales de otorgar el financiamiento y el apoyo necesarios para mantenerlos”,¹⁹ como una acción afirmativa hacia los medios de tipo comunitario, no obstante, la iniciativa no prosperó y el resultado se refleja en la casi nula asignación de este tipo de concesiones en la ciudad. Ante esto, es obligación del Estado garantizar que los grupos en situación de vulnerabilidad puedan ejercer su derecho a la información y expresión por estas vías.

Otro aspecto sensible para el pluralismo en el contexto especial de la Ciudad de México se encuentra en las leyes que restringen el derecho a la protesta y a la libre asamblea. Esta entidad obtuvo un puntaje de 3.75 en el indicador “Libertad de asociación y manifestación”. Al ser la sede de la mayor cantidad de organizaciones de la sociedad civil en el país y punto de convergencia de diferentes movimientos y manifestaciones, la capital debe proveer condiciones óptimas para garantizar que se pueda ejercer de manera libre y segura el derecho a las libertades de expresión, de protesta y de asamblea. No obstante, las leyes y disposiciones del Código Penal y los protocolos de seguridad en temas de protesta social se han orientado hacia el control del espacio público como una forma de limitar los efectos colaterales de la gran cantidad de protestas que se suscitan en las vialidades de la ciudad. Sin embargo, estas disposiciones son restrictivas de muchos derechos humanos, entre ellos el de la libertad de expresión.

Las preocupaciones de diversas organizaciones de la sociedad civil se han dirigido principalmente hacia la Ley de Movilidad del Distrito Federal y a su reglamento. La publicación de esta Ley en 2014 fue la conclusión de un proceso de diez años de debates para reformar la antigua Ley de Tránsito y Vialidad. La nueva regulación modificó el equivalente al 26 por ciento de su predecesora.²⁰ Presenta importantes avances, como el Artículo 5º, que reconoce la movilidad como un derecho humano de toda persona y de la colectividad; la creación de un sistema de información georreferenciado para la planeación y operación del transporte; y las nuevas disposiciones para la

¹⁹ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Nuestra ciudad, nuestros derechos”, Capítulo V “Derecho a la libertad de expresión”, 155. En: <<https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/capitulo-04-libertad-de-expresion.pdf>>. Consultado el 25 de febrero de 2019.

²⁰ Véase <<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Para-entender-la-nueva-Ley-de-Movilidad-del-DF.pdf>>.

administración del transporte público. Destaca la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en la concepción de la infraestructura para la movilidad y sus servicios.

En contraste, algunos artículos de la misma Ley inhiben y restringen el uso del espacio público para el ejercicio de la protesta social en la Ciudad de México. La crítica se ha enfocado en los artículos 212, 213 y 214 de la Ley y el 220 del Reglamento, los cuales establecen que las manifestaciones de cualquier carácter deben tener una finalidad que sea “perfectamente lícita” y que deberá darse un “aviso por escrito” a la Secretaría de Seguridad Pública, con “48 horas de anticipación a la realización de la misma”.²¹ En el Artículo 214 se establece que la misma Secretaría “tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua.”²²

Diversas instituciones nacionales e internacionales se han pronunciado en contra de estas disposiciones. En agosto de 2014, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal promovieron una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Movilidad. Se argumentó que la Ley viola diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los derechos a la no discriminación, las libertades de expresión, de manifestación, de tránsito, de asociación y los principios de legalidad, propersona y de no restricción de garantías salvo por condiciones constitucionales.²³ A pesar de que en su sentencia de ese mismo año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no declaró inconstitucionales los artículos 212, 213 y 214, sí estableció los lineamientos bajo los cuales se debían interpretar dichas disposiciones. Específicamente sobre el permiso previo requerido por el Artículo 212, la interpretación establece que no debe considerarse como una solicitud de autorización, sino como una simple notificación que no debe sancionar previamente la legalidad de la manifestación.²⁴

²¹ Ley de Movilidad del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, 14 de julio de 2014. En: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-ac1c500bcc85a26d9fecbd970b6b677d.pdf>>. Consultado el 27 de febrero de 2019.

²² *Ibidem*.

²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), “Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. En: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_97.pdf>. Consultado el 25 de febrero de 2019; y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Acción de inconstitucionalidad”. En: <<http://cdhdfbeta.cdhdhf.org.mx/wp-content/uploads/2014/08/ACCION-LEY-DE-MOV.pdf>>. Consultado el 25 de febrero de 2019.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, así como el Voto Particular formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2013, párrafos 132-1313.

En su informe de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló que los Estados que exigen autorización o permiso previo para la realización de manifestaciones y protestas en espacios públicos deben eliminar este requisito y establecer la presunción general en favor del ejercicio de este derecho.²⁵ No obstante, el Reglamento de la Ley de Movilidad, publicado en septiembre de 2017, aún conserva esta disposición.²⁶ Sobre las “medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias” del artículo 214 de la Ley, el Estado mexicano argumentó que la actuación policial durante una manifestación está delimitada en la “Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal y su Reglamento”, y en el “Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes”. Sin embargo, la CIDH expresó su preocupación por la vaguedad y amplitud de los términos que utiliza la legislación para calificar a una manifestación como “violenta”.²⁷

Dimensión 4 Independencia de los medios de comunicación

Esta dimensión evalúa los límites que existen para que el gobierno pueda ejercer control sobre las empresas de medios a través del gasto en publicidad oficial. La Ciudad de México obtuvo un puntaje de 2, el segundo más bajo de las cuatro entidades evaluadas. Esto se debe a que no se cuenta con reglas claras para la asignación de recursos de publicidad oficial. Además, el gobierno local no ha tenido la voluntad política de publicar de manera activa el gasto ejercido en este rubro con una herramienta de fácil acceso para la población. Con esto, incumple el Artículo 70, sección XXIII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁸ La in-

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Informe Anual 2015”, capítulo IV, 2016, 555. En: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>>. Consultado el 23 de febrero de 2019.

²⁶ Reglamento de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 15 de septiembre de 2017. En: <<http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2017/REGLAMENTO%20DE%20LA%20LEY%20DE%20MOVILIDAD%20DEL%20DISTRITO%20FEDERAL.pdf>>. Consultado el 23 de febrero de 2019.

²⁷ *Op. cit.*, 555.

²⁸ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015. En: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>. Consultada el 23 de febrero de 2019.

formación para la elaboración de este índice se tuvo que solicitar por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia a la Oficialía Mayor de la Ciudad de México.

El presupuesto ejercido en publicidad oficial por el gobierno local durante 2018 ascendió a 577,399,567 pesos. Como consecuencia de la ausencia de un marco adecuado para regular la asignación de esta partida, cinco empresas de medios concentraron el 49 por ciento del gasto total en ese año. Sólo Televisa y TV Azteca recibieron, en conjunto, 202,370,989 pesos, es decir, el 35 por ciento del gasto. Lo anterior contraviene la responsabilidad estatal de fomentar la pluralidad e independencia en los medios de comunicación.²⁹

Dimensión 5

Seguridad de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos

El contexto de violencia en la Ciudad de México ha cambiado en los últimos años. Antes las personas defensoras de derechos humanos y personas que ejercen el periodismo se desplazaban a la capital del país huyendo de las dinámicas de violencia de sus estados de origen; sin embargo, en los tiempos recientes la ciudad ha experimentado un deterioro en sus condiciones de seguridad. Informes de diversas organizaciones han dado cuenta del aumento de los homicidios y de la criminalidad organizada, así como de nuevas formas de violencia que antes eran ajenas a esta entidad. Por estas razones, el puntaje en esta dimensión es de 7.8.

Alcaldías que en 2012 no eran consideradas “peligrosas” tuvieron un aumento considerable de la violencia en los últimos años. Por ejemplo, Coyoacán registró un incremento de 121 por ciento de las averiguaciones previas y carpetas de investigación de homicidios dolosos entre 2012 y 2017; en Álvaro Obregón se elevó en 96 por ciento y en Magdalena Contreras, el 55.6 por ciento.³⁰ En 2018 la tendencia se mantuvo, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: los ase-

²⁹Socorro Apreza Salgado (2010). “La regulación de la publicidad oficial y las medidas anticoncentración de medios de comunicación: otro nudo gordiano del pluralismo informativo en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LXVIII, 254: 91-108.

³⁰México Evalúa (2018). *5013 homicidios en CDMX. Análisis espacial para la reducción de la violencia letal*. Ciudad de México: México Evalúa.

sinatos aumentaron un 13.64 por ciento de enero a septiembre de 2018 con respecto al mismo periodo del año anterior.³¹ En 2017, el Secretario de Seguridad Pública y el Procurador General de Justicia de la Ciudad de México afirmaron que la “mayor parte de la violencia letal es generada por grupos criminales.”³² Estas organizaciones delincuenciales con estructura de cártel son responsabilizadas por la oleada de violencia que se ha experimentado en la capital del país.³³

Las autoridades de la Ciudad de México deben tomar medidas específicas para evitar que estas dinámicas afecten a las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, en el marco de una política de seguridad ciudadana. Se debe actuar con celeridad en este sentido para impedir que las acciones del crimen organizado impacten de manera negativa en el goce del derecho a la libertad de expresión en la capital del país.

Por otro lado, los ataques a la libertad de expresión también pueden ser perpetrados desde el poder estatal. En el caso de la Ciudad de México, los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP-CDMX) son las autoridades que más aparecen mencionadas en los expedientes de quejas por violaciones a los derechos humanos presentadas por personas defensoras y quienes ejercen el periodismo ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). En 2018, de un total de cuarenta menciones a la autoridad en quejas por violaciones a los derechos humanos presentadas por estos grupos, veinte señalaron a elementos de la SSP-CDMX.³⁴ Esto representa un aumento con respecto a 2017, en que las menciones fueron 14 de un total de 39.³⁵ En 2018, las violaciones perpetradas por las y los funcionarios de gobierno que más se reportaron ante la CDHDF, tanto por personas defensoras como por periodistas, son al derecho a la integridad personal (19 por ciento), derechos de la víctima (17 por ciento) y derecho a la libertad de pensamiento y expresión (10 por ciento).³⁶

En su Recomendación 11/24, la CDHDF denunció que los elementos de la SSP-CDMX actúan sistemáticamente con conductas que limitan, restringen y

³¹ *Excelsior*, “Aumenta 13.6 por ciento homicidio doloso en la Ciudad de México”, 28 de octubre de 2018. En: <<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/aumenta-136-por-ciento-homicidio-doloso-en-la-ciudad-de-mexico/1274601>>. Consultado el 26 de febrero de 2019.

³² *Ibidem*.

³³ *El País*, “El nuevo rostro de la violencia en la Ciudad de México”, 23 de septiembre de 2018. En: <https://elpais.com/internacional/2018/09/22/mexico/1537648658_359985.html>. Consultado el 25 de febrero de 2019.

³⁴ Datos obtenidos de la solicitud de información realizada ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la plataforma InfoDF, número de folio 3200000140418.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

obstaculizan el ejercicio de la libertad de expresión. Al respecto, señala que incurren principalmente en: *i)* actos de amenaza, intimidación y agresiones, en agravio de la ciudadanía, y particularmente de quienes operan los medios de comunicación, cuando documentan actuaciones de cuerpos policiacos que pudieran constituir violaciones a los derechos humanos, e incluso conductas delictivas; *ii)* tratos crueles, inhumanos o degradantes, con el fin de retirar a dichas personas el material videográfico en el que se documentan dichos abusos de autoridad; *iii)* el uso indebido de sus atribuciones como cuerpos encargados de hacer cumplir la ley, y *iv)* la utilización inadecuada del derecho penal, para criminalizar los derechos de las personas a obtener información, efectuando en muchos casos detenciones arbitrarias.³⁷

Como ya se señaló anteriormente, entre sus recomendaciones para evitar estos abusos, la CDHDF se ha pronunciado en contra de la tipificación del delito de “ultrajes a la autoridad” vigente en el Código Penal para el Distrito Federal. Aunque en marzo de 2016, la SCJN declaró inconstitucional este delito,³⁸ sigue vigente en el Artículo 287 del Código Penal. La CIDH también ha señalado que “debe buscarse restringir lo menos posible el derecho a la libertad de expresión por leyes, decisiones u otros actos del poder público”.³⁹

La CDHDF también ha expresado su preocupación por las agresiones perpetradas por elementos de la SSP-CDMX en contextos de protesta. La publicación, en marzo de 2017, del Protocolo de Protección de Personas en Contexto de Manifestaciones o Reuniones fue un avance en esta materia, que resultó del trabajo conjunto entre organizaciones de la sociedad civil, la SSP-CDMX, la Secretaría de Gobernación y la CDHDF. Las organizaciones participantes señalaron que este Protocolo recoge estándares internacionales en la materia; sin embargo, pusieron énfasis en que el verdadero reto se encuentra en su implementación.⁴⁰ A un año de su publicación, los resultados aún no se materializan. Como se puede observar por las cifras citadas anteriormente, las menciones a elementos de la SSP-CDMX en expedientes de queja por violaciones a los derechos humanos presentadas por personas

³⁷CDHDF, Recomendación 11/2014, p. 15. En: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/reco_1411.pdf> (Artículo 19, 2017). Consultado el 25 de febrero de 2019.

³⁸SCJN, Sesión Pública núm. 26, 7 de marzo de 2016. En: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2016-11-16/26%20-%207%20de%20marzo%20de%202016_0.pdf>. Consultado el 23 de marzo de 2019.

³⁹*Ibidem*, p. 24.

⁴⁰Artículo 19, “Autoridades de CDMX deberán respetar protocolo de protección durante protestas”, 20 de marzo de 2017. En: <<https://articulo19.org/frente-por-la-libertad-de-expresion-y-la-protesta-social-saluda-al-protocolo-de-proteccion-de-personas-en-el-contexto-de-manifestaciones-en-la-cdmx/>>. Consultado el 26 de febrero de 2016.

defensoras de derechos humanos, así como por las y los periodistas aumentaron un 42 por ciento de 2017 a 2018.⁴¹

En suma, resulta necesario trabajar en dos líneas para mejorar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la libertad de expresión. Por una parte, desarrollar esquemas de capacitación en materia de derechos humanos y actuación en contextos de manifestaciones públicas para los elementos de seguridad pública en la Ciudad de México. El esquema de capacitación debe considerar que la ciudad cuenta con el pie de fuerza más grande del país (88,335 personas destinadas a funciones de seguridad) (INEGI, 2018). En este sentido, deben desarrollarse diferentes modalidades y cursos de capacitación con diversos contenidos temáticos y orientados a distintos niveles de operatividad.

Por otra parte, las condiciones de seguridad han cambiado en la medida en que los grupos de la delincuencia organizada que operan en la Ciudad de México adoptan formas de violencia que incluyen control del territorio. En más de una década de experiencia en el país, se ha observado que este tipo de actuación gradualmente orienta sus acciones hacia el control de la información, y con ello hacia la cooptación y la violencia contra quienes ejercen el periodismo, principalmente.

De esta forma, las autoridades de gobierno y de seguridad pública, particularmente, deben garantizar el ejercicio de la libertad de prensa, ya que esa también es una vía para contrarrestar el control territorial de la delincuencia organizada. Garantizar la integridad física de quienes ejercen el periodismo en un contexto de delincuencia y violencia organizada es una tarea que requiere desarrollar vínculos y redes de confianza y trabajo con las y los periodistas. Generar resultados en materia de capacitación podría abonar en la construcción de confianza y objetivos de trabajo comunes.

⁴¹Respuesta a la solicitud de información pública realizada ante la CDHDF con número de folio 3200000140418.

Bibliografía

- ANIMAL POLÍTICO* (2018). “Caso Narvarte: tres años después, no se sabe por qué los mataron; estos son los cabos sueltos del multihomicidio”. En: <<https://www.animalpolitico.com/2018/07/caso-narvarte-multihomicidio/>>.
- ANIMAL POLÍTICO* (2018). “Las coladas de enero en el InfoDF”. En: <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2018/01/25/las-coladas-enero-infodf/>>.
- ARTÍCULO 19 (2017). “Autoridades de CDMX deberán respetar protocolo de protección durante protestas”. En: <<https://articulo19.org/frente-por-la-libertad-de-expresion-y-la-protesta-social-saluda-al-protocolo-de-proteccion-de-personas-en-el-contexto-de-manifestaciones-en-la-cdmx/>>.
- CAPITAL CDMX (2018). “Informan a la ONU sobre el riesgo de 70 periodistas desplazados en México”. En: <<https://capital-cdmx.org/nota-Informan-a-la-ONU-sobre-el-riesgo-de-70-periodistas-desplazados-en-Mexico-20182661>>.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF) (2017). Recomendación 4/2017. En: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/reco_0417.pdf>.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF) (2016). Recomendación 11/2014. En: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/reco_1411.pdf>.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF) (s.f.). Recomendación 9/2015. En: <<https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/reco1509.pdf>>.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (s.f.). “Acción de Inconstitucionalidad”. En: <<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/08/ACCION-LEY-DE-MOV.pdf>>.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (s.f.). “Informe Anual 2015”, Capítulo IV. En: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>>.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) (s.f.). “Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. Consultado en febrero de 2019. En: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_97.pdf>.

- CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL (s.f.). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. En: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-8e721a4496eb5ddb7544ae0a98ac69e3.pdf>>.
- DIARIO BASTA (2019). “Rompen récord solicitudes de información de la capital”. En: <<http://diariobasta.com/2019/02/27/rompe-record-solicitudes-de-informacion-en-la-capital/>>.
- EL PAÍS (2018). “El nuevo rostro de la violencia en la Ciudad de México”. En: <https://elpais.com/internacional/2018/09/22/mexico/1537648658_359985.html>.
- EL UNIVERSAL (2018). “Padece CDMX 10 mil marchas en tres años”. En: <<https://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-investigacion/cdmx-9-marchasal-dia-por-3-anos>>.
- EXCÉLSIOR (2018). “Aumenta 13.6 por ciento homicidio doloso en la Ciudad de México”. En: <<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/aumenta-136-por-ciento-homicidio-doloso-en-la-ciudad-de-mexico/1274601>>.
- GACETA CIUDADANA (2019). “Periodistas desplazados, principal reto del MPI de la CDMX”. En: <<http://www.gacetaciudadana.com/tusrepresentantes/periodistas-desplazados-principal-reto-del-mpi-de-la-cdmx/>>.
- INSTITUTO DE POLÍTICAS PARA EL TRANSPORTE Y DESARROLLO (ITDP) (2014). “Para entender la nueva Ley de Movilidad del DF”. En: <<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Para-entender-la-nueva-Ley-de-Movilidad-del-DF.pdf>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL (INDESOL) (n.d.). Información del Registro Federal de las OSC. En: <<https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2018). Censo Nacional de Gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario estatales 2018. En: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/default.html#Tabulados>>.
- LEY DE MOVILIDAD DEL DISTRITO FEDERAL (2014). Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura. En: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-ac-1c500bcc85a26d9fecbd970b6b677d.pdf>>.
- LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2015). *Diario Oficial de la Federación*. En: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>.
- MEXICANOS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD (2017). “La Asamblea Legislativa debe detener el ‘Madruguete navideño’ en la designación del InfoDF”. En: <<https://contralacorrupcion.mx/infodf/>>.

- MÉXICO EVALÚA (n.d.). *5013 homicidios en CDMX. Análisis espacial para la reducción de la violencia letal*. Ciudad de México: México Evalúa.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2016). “Relatoría especial para la libertad de expresión. Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública”. En: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/accesoes.pdf>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (s.f.). “The International Programme for the Development of Communication, 2018 Report on the Safety of Journalists and the Danger of Impunity”. En: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265828>>.
- PROCESO (2017). “PGJCDM cumple una de las 15 recomendaciones de la CDHDF por el caso Narvarte”. En: <<https://www.proceso.com.mx/496453/pgjcdm-cumple-una-de-las-15-recomendaciones-de-la-cdhdf-por-el-caso-narvarte>>.
- PROCESO (2019). “Tras nueve meses de crisis, Congreso de la CDMX elige a nuevos comisionados del InfoDF”. En: <<https://www.proceso.com.mx/564422/tras-nueve-meses-de-crisis-congreso-de-la-cdmx-elige-a-nuevos-comisionados-del-infodf>>.
- PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (s.f.). “Nuestra ciudad, nuestros derechos”, Capítulo V “Derecho a la libertad de expresión”. En: <<https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/capitulos%20pdf/capitulo-04-libertad-de-expresion.pdf>>.
- REGLAMENTO DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL DISTRITO FEDERAL (2017). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. En: <<http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2017/REGLAMENTO%20DE%20LA%20LEY%20DE%20MOVILIDAD%20DEL%20DISTRITO%20FEDERAL.pdf>>.
- APREZA SALGADO, SOCORRO (2010). “La regulación de la publicidad oficial y las medidas anticoncentración de medios de comunicación: otro nudo gordiano del pluralismo informativo en México”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXVIII (254): 91-108.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2013). “Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, así como el Voto Particular formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea”. *Diario Oficial de la Federación*.



Se terminó de imprimir en agosto de 2019.

El tiraje constó de 100 ejemplares más sobrantes para reposición.

Se imprimió sobre papel Eucalipto de 90 gramos,
en técnica de impresión digital.

Atril, excelencia editorial

Av. Real de los Reyes 207-11, Los Reyes Coyoacán,
04330, Ciudad de México.

Tel. 1517 8736



UDLAP



SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Gobierno del Estado



Coahuila

de Zaragoza



UACH
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COAHUILA DE ZARAGOZA



CASEDE
Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia

ACADEMIA
INTERAMERICANA
IIDH DE DERECHOS HUMANOS



COMISIÓN ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
NUEVO LEÓN

Héroes de Padierna 166, Col. San Jerónimo Lídice
10200, Ciudad de México

Tel. 5135 6908 / www.casede.org



@casede_org



CASEDE