



Parte IV. Núcleo Democracia y derechos humanos

Capítulo 17. Democracia y derechos humanos: marco general

17.1 Introducción

1265. La democracia debe resguardar los derechos no únicamente en la esfera de lo *político*, sino también en los ámbitos de *lo civil* y de *lo social*, donde están en juego derechos como el de la igualdad ante la ley, la no discriminación, la vida libre de violencia, y el derecho a la paz. Asimismo, una democracia auténtica y estable necesita construir mecanismos formales e informales para impulsar la libertad de asociación y ampliar la libertad de expresión responsablemente. “Las demandas [de la democracia] no son sólo ideales participativos, sino también ideales sustantivos de la igualdad y su aplicación”.¹

1266. En esta parte IV del *Diagnóstico* se analizan en capítulos específicos los siguientes derechos humanos:

- El derecho a la igualdad y no discriminación.
- El derecho al acceso a la información.
- El derecho a la libertad de expresión.

1267. Estos derechos² dan contenido sustantivo y no sólo formal a la democracia, y tienen una relación directa en la manera en que la ciudadanía se relaciona y convive entre sí, en cómo se relaciona con las instancias públicas, y cómo éstas se relacionan con ella.

1268. La no discriminación es una de las vías para alcanzar la igualdad, tanto formal como sustancial. Es, a la vez, un derecho en sí mismo y una condición previa al goce y ejercicio de los demás derechos humanos. Por ello, no se alcanzarán condiciones aptas para el ejercicio de los derechos en la ciudad de México, si no se enfrentan la discriminación, la violencia y la exclusión.

1269. Así como en el pasado estos fenómenos contribuyeron a lesionar el ejercicio de las libertades civiles y políticas de algunos grupos sociales, en la actualidad también socavan los derechos económicos, sociales, culturales y del medio ambiente, y afectan sobre todo a los grupos de población en condiciones de mayor vulnerabilidad.

1270. La eliminación de la discriminación está en relación directa con la democracia y la participación. La Carta Democrática Interamericana expresa que la “eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa [...] contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.³

1271. De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “la no discriminación junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación, constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos”.⁴ El derecho a la igualdad y el derecho a la no discriminación se encuentran prácticamente en todos los

instrumentos internacionales en la materia y supone obligaciones de cumplimiento inmediato para los Estados.

1272. Desde las instituciones públicas, la democracia se debe construir con base en el reconocimiento de derechos y libertades, y en la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia supone no sólo un conjunto de normas y mecanismos, sino una cultura democrática de respeto a cada persona como sujeto de derechos, como principio y fin del Estado, y como mandante en relación con el mandatario. La construcción de esta cultura representa un desafío muy grande para todas las instancias públicas de la ciudad de México y para todas y todos sus habitantes.

1273. La transparencia permite que las personas tengan acceso a la información, lo que a su vez las habilita a tener cierto grado de control sobre la gestión pública. Con base en esa información, y mediante el ejercicio de la libertad de expresión y de la participación política, las personas incidirán en los asuntos de Estado y así contribuirán al fortalecimiento de la democracia.

1274. El derecho a la información tutela el acceso que deben tener los gobernados a la información veraz sobre la actuación de sus gobernantes; es un derecho instrumental para el goce y ejercicio de otros derechos, pues posibilita su justiciabilidad y coadyuva al ejercicio de la democracia y de la libertad de expresión.⁵ “Todos los presupuestos democráticos necesariamente dependen en algún momento del cumplimiento del derecho a la información, entendido en sentido amplio. La democracia exige votos, voces, información veraz de los medios y acceso efectivo a la información pública.”⁶

1275. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que “todos los mecanismos de la democracia participativa serían completamente vacuos y hasta peligrosos si desde el propio Estado no se asegurara un efectivo acceso a la información que permita formar, a nivel de cada ciudadano, un juicio informado acerca de aquellas cuestiones sobre las que permanentemente se le solicite su opinión”.⁷

1276. Respecto del derecho a la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental inalienable e inherente a las personas. Su importancia ha sido expresada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh) al señalar que es “una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.⁸

1277. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana reconoce como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales y la libertad de expresión y de prensa.⁹ En ese mismo sentido, la Coidh ha establecido que sin “una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad”.¹⁰

1278. Las instituciones públicas del Distrito Federal tienen obligaciones concretas en materia de no discriminación, acceso a la información y libertad de expresión. Para cumplir con ellas, se han creado instituciones públicas y se ha desarrollado un cuerpo normativo, que serán los elementos de análisis en cada uno de los derechos que se analizarán en esta sección.

1279. Es claro que la democracia no sólo se construye mediante la garantía, el respeto, la protección y la promoción de los derechos que se mencionan en este núcleo. La seguridad humana mediante condiciones de vida digna,¹¹ y la eficacia del sistema de justicia en su conjunto,¹² son factores fundamentales para este objetivo y, por ello, son tratados cada uno en una parte del presente *Diagnóstico*. La democracia se construye mediante el ejercicio de todos los derechos, y no será integral mientras no existan los mecanismos legales, políticos, económicos, sociales y culturales que la garanticen.

1280. A continuación se anotan unas breves consideraciones en relación con la democracia y los derechos humanos, los derechos políticos y la participación ciudadana, así como también al tema de convivencia, diversidad y desigualdad social en el Distrito Federal, por ser elementos clave de la democracia y porque tienen que ver con las expresiones de la vida y la cultura democrática. Estas consideraciones buscan dar un marco general al tema de Democracia y derechos humanos y que sirva también como complemento a la lectura de los demás capítulos de esta parte.

17.2 Relación entre democracia y derechos humanos

1281. Los derechos humanos son el eje a partir del cual se construye el Estado moderno; su centralismo reside en la salvaguarda de las libertades y en las condiciones para el desarrollo como la condición que legitima su existencia. *La democracia, a su vez, es un complejo ejercicio de derechos mucho más amplio que los procedimientos que aseguran la participación de la ciudadanía en los procesos de elección de los gobernantes. Es la expresión del orden jurídico e institucional “garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos”.*¹³

1282. El desarrollo democrático está inexorablemente ligado a la protección de los derechos humanos y es un indicador de gobernabilidad que debe estar presente en los procesos electorales y en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Por ello, el resguardo de los derechos humanos es la tarea por excelencia de la democracia y el espíritu que hace posible el contrato social. Apelando al principio de integralidad que guardan los derechos humanos, no se puede garantizar la vigencia de un derecho si no se busca hacerlo con todos y cada uno de ellos.

1283. La falta de respeto a los derechos humanos, al poner en riesgo la gobernabilidad democrática, contribuye a la exclusión social y política, a la corrupción, a la falta de acceso a una vida digna, a una débil administración pública y a una limitada rendición de cuentas. La ausencia de compromiso en el respeto a los derechos humanos conlleva el riesgo de incubar la ruptura democrática, agrede el fundamento mismo del Estado y atenta contra el desarrollo humano y social.

1284. La Declaración y Programa de Acción de Viena,¹⁴ aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, señala que la “democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”.¹⁵

Asimismo, enfatiza el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, y llama a la comunidad mundial a tratarlos globalmente y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.¹⁶

1285. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana establece que “la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática”,¹⁷ y contiene una expresa consagración del derecho de los pueblos a la democracia y la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla.¹⁸ Asimismo, señala que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho, una responsabilidad y una condición necesaria para el pleno ejercicio de la democracia.¹⁹

1286. Además, destaca el esfuerzo internacional de promover la democracia en todos los países del mundo, en concordancia con la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus resoluciones 1999/57²⁰ y 2000/47²¹ y, posteriormente, con la Declaración del Milenio de 2000,²² en la que se estableció el compromiso de promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

1287. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevó a cabo en 2004 un estudio sobre la situación de la democracia en 18 países de la región latinoamericana, incluido México. Los resultados fueron presentados en el informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*,²³ el cual “valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias. Plantea además, la urgencia de una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo sea la ciudadanía integral”.²⁴

1288. El informe sostiene la necesidad de construir un concepto amplio de democracia, no sólo política, sino social y económica, que vaya más allá de los procesos formales y de las instituciones, y que tenga como indicadores para la medición de su grado de avance la realización de los principios, las normas, los estándares y los valores de derechos humanos. Subraya, como desafío político para los países del continente, la necesidad de una transición de una democracia electoral a una democracia de ciudadanas y ciudadanos.²⁵

17.3 Derechos políticos²⁶

1289. Los derechos políticos “conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. En otros términos, estos derechos permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros”.²⁷

1290. El pleno ejercicio de los derechos políticos contribuye a la igualación de las y los ciudadanos en la esfera pública, en tanto que les da voz para que expresen sus demandas y participen en la solución de los problemas sociales, en diversas modalidades y con distintas intensidades, desde la discu-

sión de los problemas de su lugar de residencia, el ejercicio del sufragio o la participación en partidos políticos y en cargos de representación o de toma de decisiones políticas.

1291. En el plano internacional, los derechos políticos están reconocidos en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 20, 24, 32 y 34 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en los artículos 7° y 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el artículo 42 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como en los artículos 1° al 6° de la Carta Democrática Interamericana.

1292. En palabras del Comité de Derechos Humanos, en su Observación general núm. 25, “el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC) reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública”.²⁸

1293. El derecho a participar en los asuntos públicos se refiere a la posibilidad real de obtener información y de participar en la discusión de todo lo relativo al poder político e incluye el ejercicio de los tres poderes en los tres órdenes de gobierno.²⁹ El derecho a participar en elecciones presupone la celebración periódica de elecciones auténticas con la participación de distintas opciones, con la garantía plena para que esas opciones, organizadas en partidos políticos o no, planteen a la sociedad sus propuestas. Implica finalmente los derechos plenos de la ciudadanía a votar y ser votada.³⁰ Finalmente, el derecho a tener acceso a la función pública significa que las y los ciudadanos elegirán a sus representantes y serán elegidas o elegidos sin discriminación alguna, así como que una vez llevada a cabo la elección, la gestión de las personas electas estará sujeta al principio de rendición de cuentas.³¹

1294. En el plano nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los derechos políticos, sus límites, modalidades y derechos conexos en los artículos 2°, 6°, 7°, 8°, 9°, 15, 26, 32, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 54, 55, 58, 59, 61, 82, 91, 95, 101, 122, 125 y 130.

1295. En el marco de lo establecido por la Constitución, también desarrollan los derechos políticos el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que crea el Instituto Federal Electoral), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (que regula la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), la Ley General de Población, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (que crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) y la Ley de Imprenta, entre otras.

1296. Un derecho político central es votar y ser votado. El ejercicio de este derecho remite a la democracia representativa como forma de gobierno que implica la posibilidad de nombrar, por voto universal, secreto y directo, tanto a la persona titular del Poder Ejecutivo como a las personas integrantes del Poder Legislativo. No obstante, en el Distrito Federal el ejercicio del derecho a votar y ser votado para los órganos legislativos y de gobierno locales es reciente y aún se encuentra en fase de consolidación.³²

1297. Este proceso ha implicado una superación paulatina de la visión tradicional de la ubicación de la sede de los poderes federales, lo que ha supuesto un largo proceso de transición iniciado desde 1987 y que aún no ha concluido. La principal consecuencia de este proceso inconcluso es una distribución de competencias entre las autoridades federales y locales distinta a la del resto de las entidades federativas, y en la que el Distrito Federal tiene competencias disminuidas en el conjunto de la Federación.

1298. En el ámbito local, en lugar de una Constitución aprobada por el Legislativo local, rige el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aprobado y reformado por el Congreso de la Unión. En el marco de este Estatuto, el Distrito Federal cuenta con el Código Electoral, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenamientos todos aprobados por la Asamblea Legislativa.

1299. El Código Electoral del Distrito Federal consagra los derechos de las y los ciudadanos del Distrito Federal en la materia, en particular de votar y participar en las elecciones y en los procesos de participación ciudadana, asociarse en partidos políticos y agrupaciones políticas, participar como observadores en los procesos electorales y de participación ciudadana, así como el derecho a ser votados para los cargos de elección popular en el Distrito Federal.

1300. En cuanto al reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, éste es relativamente nuevo en el ámbito nacional y local, y con efectos aún muy limitados después de más de medio siglo. En nuestro país apenas en 1953 se reformó el artículo 34 constitucional para reconocer los derechos políticos de las mujeres, particularmente el derecho al voto. En el ámbito nacional fue hasta 1996 cuando se aprobó una reforma en materia electoral para establecer cuotas de género en la postulación de candidaturas, y se instituyó en un artículo transitorio que los partidos políticos procurarían que sus listas de candidatos al Congreso no rebasaran el 70% para un solo sexo, prescripción que se modificó en 2002.

1301. Sin embargo, la reforma más reciente al Código Electoral del Distrito Federal³³ disminuyó la eficacia de la cuota de género al establecer en el artículo 224 que los partidos o coaliciones no estarán obligados a su cumplimiento, si acreditan que sus candidaturas son resultado de un proceso de elección mediante voto directo. Se trata de un retroceso en el proceso de inclusión de las mujeres en la vida política que tendrá consecuencias directas en el Distrito Federal.

17.4 Participación ciudadana

1302. El Informe del PNUD plantea la urgencia de una política generadora de poder democrático cuyo objetivo sea la ciudadanía integral. “Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos, culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado”.³⁴ Asimismo, la Carta Democrática Interamericana señala que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad, y una condición necesaria para el pleno ejercicio de la democracia.³⁵

1303. Hoy en día, hay importantes avances en la ciudad de México en cuanto a la apertura a la participación de la ciudadanía en asuntos de interés público; a la madurez y autonomía de algunas instituciones de Estado; a la diversidad y pluralidad de opciones y actores políticos; a la activa presencia y trabajo de los organismos civiles y sociales en favor de los sectores más vulnerados y excluidos; a la visibilización de las situaciones de discriminación; a la expresa preocupación por abordar temas prioritarios y urgentes, como la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia, el medio ambiente sano y el desarrollo sustentable, entre otros. Como nunca, es un hecho real que la sociedad tiene una percepción de los valores democráticos que no se tenía en décadas anteriores.

1304. Sin embargo, en esta misma sociedad ha ido creciendo la desconfianza y la desilusión en cuanto a los resultados de la democracia y las instituciones del Estado. No modificar la tendencia de este proceso entrañaría la posibilidad de grandes y diversos riesgos, como los retrocesos autoritarios, el estancamiento de la participación ciudadana, el crecimiento de la desilusión acerca de la democracia y, desde luego, la incapacidad de las autoridades de responder al nivel y al ritmo de las demandas que la sociedad exige.

1305. Esta ciudad, centro político y económico del Estado nacional, es el espacio territorial en el que hay el mayor número de posiciones políticas, sociales y culturales en debate. Sólo en esta entidad federativa conviven los tres órdenes de gobierno, los tres poderes federales y sus contrapartes locales, y los organismos autónomos nacionales y los locales. Sin embargo, su centralidad política no garantiza, y sí dificulta, que la democracia sea una realidad cotidiana.

1306. Respecto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, el Estatuto de Gobierno precisa la posibilidad de participar de manera individual y colectiva, y establece que no sólo deberán crearse mecanismos para facilitarla y ejercerla, sino incluso fomentarse la organización ciudadana. Lo que no establece el Estatuto es quién o cuál es el ente obligado por este artículo. Asimismo, el Estatuto señala que se utilizarán los medios para la información, difusión, capacitación, educación y el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.³⁶

1307. La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos va más allá de lo puramente electoral. Implica también mecanismos de democracia directa y semidirecta que involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones y en la elaboración de las leyes, tales como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.³⁷

1308. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es de las más avanzadas del país en relación con estos mecanismos y procedimientos. Prevé el plebiscito,³⁸ instrumento mediante el cual el jefe de Gobierno consulta a la ciudadanía sobre su aprobación o rechazo, previo a actos o decisiones de su esfera de competencia. También pueden solicitar la celebración de un plebiscito 0.5% de los electores sobre cualquier tema, salvo el de los aspectos tributarios, el régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, los actos cuya realización sea obligatoria por ley y “los demás que determinen las leyes”.³⁹

1309. El artículo 21 de la Ley establece que los resultados del plebiscito son vinculantes para el jefe de Gobierno, es decir, obligatorios, cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.⁴⁰

1310. Asimismo, la Ley establece el referéndum, al que define como “instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.⁴¹ El referéndum puede ser convocado por la propia Asamblea, ya sea a petición de sus diputadas y diputados o bien por solicitud de al menos 0.5% de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral del Distrito Federal.

1311. A diferencia del plebiscito, los resultados del referéndum no tienen carácter vinculatorio para la ALDF. La Ley señala que sus resultados sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante y que no se someterán a referéndum las materias tributarias, del régimen interno de la Administración Pública local, la regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda, ni la de los órganos de la función judicial en el Distrito Federal.

1312. La Ley también establece la iniciativa popular,⁴² figura mediante la cual la ciudadanía del Distrito Federal puede presentar ante la ALDF proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos. Tiene que ser presentada al menos por 0.5% del electorado del Distrito Federal.⁴³

1313. Otra figura es la consulta ciudadana,⁴⁴ que se realiza mediante foros, preguntas directas u otros, sobre cualquier tema de “impacto trascendental” que quieran consultar el jefe de Gobierno, la Administración Pública local, la ALDF o el Comité Ciudadano. En este caso, la Ley considera la participación de habitantes del Distrito Federal (no se reduce a ciudadanos, como los anteriores tres instrumentos) y de asambleas o comités ciudadanos. En este caso, los resultados de la misma “serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante”.

1314. La Ley también regula la colaboración ciudadana,⁴⁵ que plantea la posibilidad de que los habitantes de la ciudad de México colaboren con la Administración Pública local en la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, con aportaciones económicas, materiales o de trabajo personal.

1315. Por su parte, la red de contraloría ciudadana⁴⁶ tiene la función de garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público, y está integrada por ciudadanas y ciudadanos voluntarios. La Ley establece como facultad sustantiva de las y los contralores ciudadanos, la de hacer denuncias ante las autoridades correspondientes en caso de conocer de actos que contravengan las normas. Sin embargo, éste es un derecho de cualquier persona y no solamente de las y los contralores. No se señala ninguna obligatoriedad ni grado de participación legal en los asuntos de verificación del gasto público, aunque genéricamente da voz y voto a las y los contralores en los órganos colegiados de la Administración Pública.

1316. La audiencia pública,⁴⁷ de acuerdo con la Ley, se celebrará a solicitud de la ciudadanía, los comités ciudadanos, la Asamblea o el Consejo Ciudadano, así como por representantes de sectores sociales u organizaciones de la sociedad civil. En ella se puede proponer la adopción de acuerdos o actos, recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública, plantear quejas o peticiones al jefe de Gobierno o a los jefes delegacionales, o evaluar, junto con las autoridades, el cumplimiento de sus programas. La ley considera que las autoridades a las cuales se envíe la petición de la celebración de la audiencia pública podrán modificar e incluso sustituir la

agenda por otra. También señala que, cuando sea posible, se tendrá que dar solución inmediata al asunto planteado.

1317. Las y los jefes delegacionales realizarán recorridos⁴⁸ dentro de su demarcación con la finalidad de verificar las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. Pueden solicitar la realización de estos recorridos la Asamblea, el Comité y el Consejo ciudadanos, así como representantes de sectores sociales o de elección popular.

1318. La Ley considera que cada unidad territorial tenga una Asamblea Ciudadana,⁴⁹ que debería reunirse al menos tres veces por año, de manera pública y abierta. En ella las personas habitantes de la unidad territorial tienen voz y los ciudadanos y ciudadanas tienen voz y voto. En la Asamblea Ciudadana se debe elegir un Comité Ciudadano cada tres años. Dicho comité tiene la facultad de coordinar comisiones de apoyo comunitario sobre diversos temas. Son atribuciones de la Asamblea emitir opiniones y evaluar los programas, políticas y servicios públicos, así como elaborar diagnósticos y propuestas de desarrollo. La Ley señala que la Asamblea Ciudadana puede decidir sobre el uso de los recursos públicos de programas específicos, aunque limita tal atribución a que los programas así lo planteen en sus reglas de operación.

1319. El Comité Ciudadano⁵⁰ electo en la Asamblea es considerado por la Ley como el órgano de representación de la unidad territorial y está conformado por nueve integrantes que desempeñan el cargo durante tres años de manera honorífica. Sin embargo, en los hechos no existe.⁵¹

1320. Finalmente, la Ley establece el Consejo Ciudadano como una instancia de coordinación de los comités ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. Este Consejo se debe integrar con el coordinador de cada uno de los comités ciudadanos de la demarcación territorial. En los hechos, esta figura tampoco existe.⁵²

1321. Además de la Ley de Participación Ciudadana, hay diversas leyes y mecanismos de participación ciudadana muy variados entre sí. Entre otros, mencionaremos el Consejo de la CDHDF, los Consejos Promotores en temas como desarrollo de las personas con discapacidad, adultos mayores, violencia intrafamiliar y pueblos y comunidades indígenas; el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Consejo de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.

1322. Un gran reto en la ciudad de México es la construcción de una cultura política de participación ciudadana más allá de las elecciones que incluyen la disputa de los puestos de poder político por los partidos. En un país con una historia prolongada de dominio hegemónico, tener competencia democrática entre varias opciones partidarias ha sido un gran avance. El problema que nos heredó la historia es que la ciudadanía no tiene una cultura participativa, hecho que se evidencia en la escasa participación y utilidad de los mecanismos legales.

1323. Esto es particularmente grave para la ciudad de México, pues, además de un derecho en sí misma, la participación es también *conditio sine qua non* “para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.⁵³

17.5 Convivencia, diversidad y desigualdad social en el Distrito Federal

1324. El contenido sustantivo de la convivencia ha ido evolucionando socialmente con el tiempo y también se ha hecho más compleja. Actualmente, desde el marco de los derechos humanos, el análisis de las relaciones intrasociales se nutre y pone en duda los prejuicios y juicios que han imperado históricamente, sin dejar de reconocer que la ciudad tiene en la convivencia social y en la forma en que se relacionan y se organizan para ello quienes la habitan, uno de los mayores retos de las instituciones que la administran.

1325. El carácter democrático de la convivencia social tiene como ejes centrales algunos aspectos que hacen posible el respeto individual y el bienestar colectivo, como la vivencia cotidiana de la tolerancia, el respeto a la diversidad, la no discriminación, la inclusión, la no violencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos en sentido amplio, no sólo en los políticos.

1326. La diversidad cultural y étnica del Distrito Federal es muy amplia. Conviven personas no indígenas originarias de todas las entidades federativas del país, personas de una gran cantidad de etnias indígenas,⁵⁴ personas de 46 pueblos históricos (originarios)⁵⁵ del valle de México, así como un número importante de grupos de población de países de los cinco continentes. Es el lugar del país donde coinciden más etnias, más lenguas, más religiones, más orígenes y más culturas diferentes.

1327. La coexistencia de diversas culturas en determinado territorio no supone como algo natural las reglas de convivencia y de respeto mutuo entre ellas. De hecho, en el Distrito Federal hay profundas desigualdades, relaciones de poder que discriminan a unas culturas en relación con otras. Se generan relaciones de segregación y discriminación que significan la falta de aceptación plena de los diferentes y de las diferencias. Son expresiones de discriminación de baja intensidad que, sin embargo, tienen alto impacto en quienes son objeto de ellas.

1328. En el pasado reciente diversos hechos políticos detonaron la emergencia de la intolerancia y la discriminación en muy diversos sectores de la población. Ello obliga, por el potencial peligro que supone para una convivencia social basada en el respeto a la dignidad, a que este tema sea abordado en el presente *Diagnóstico*. En el ámbito de lo privado, un signo igualmente preocupante es la creciente violencia intrafamiliar, con un claro sesgo de género.

1329. La desigualdad, la pobreza, la marginación, la segregación y la discriminación coexisten con los espacios de libertad, desarrollo y autoafirmación. Estos fenómenos no son privativos del Distrito Federal; en muchas ciudades del mundo la desigualdad es una característica central de la vida de sus habitantes. Sin embargo, es claro que México, país de grandes contrastes, refleja sus abismos en su capital.

1330. Hay una enorme diversidad en todos los ámbitos de la vida urbana: coexisten la historia de los pueblos originarios y el nuevo Santa Fe, la marginación de la sierra de Santa Catarina y las Lomas de Chapultepec; la cultura del pueblo de Nativitas y la de Santa María la Ribera; la aridez del oriente y las zonas boscosas del surponiente; el culto a la Santa Muerte con el del Niñoapan en Xochimilco; el mercado de Sonora, y la Torre Mayor; Ciudad Universitaria y la zona industrial de Vallejo; los microbuses y los autos blindados, el comercio ambulante y los corporativos de empresas trasnacionales, el Paseo de la Reforma y la avenida de los Indios Verdes.

1331. Hay diferencias sustantivas en la antigüedad de ciertas zonas de la ciudad, en los grupos etarios, en el nivel socioeconómico de la población, en los grados de marginación, en la calidad y el acceso a los servicios públicos, en el transporte y las vialidades, en la calidad del medio ambiente, en los índices de delincuencia y en las expresiones culturales, entre muchas otras.⁵⁶

1332. La ciudad de México tiene, además, obstáculos importantes que la hacen compleja, afectan el orden jurídico e institucional y las condiciones para una adecuada y respetuosa convivencia social. Resaltan, por lo obvio, común y cotidiano, el crecimiento de la inseguridad pública, las marchas, y en general el deterioro de las condiciones para la vialidad, la cantidad de personas que la transitan cada día, la presión para el abastecimiento de servicios públicos y privados, la corrupción como cultura de relación, los tiempos per cápita de traslado, la dificultad cotidiana que supone la pobreza, los espacios ganados para el mercado y perdidos para la convivencia sin él,⁵⁷ y la falta de confianza ciudadana en la democracia, en los partidos políticos y en las instituciones públicas.

1333. Existen pues, enormes e importantes diferencias, expresiones complejas e ignominiosas de la desigualdad, problemas de infraestructura urbana y de la situación sociodemográfica que suponen competencia por los recursos naturales, materiales, económicos y de tiempo.

1334. Al ser débil la cultura del respeto a los derechos humanos y al Estado democrático de derecho, hay muchas razones y posibilidades para que la convivencia en el Distrito Federal sea una posibilidad permanente de conflicto y violencia. Sin embargo, no son la violencia interpersonal o institucionalizada, las medidas autoritarias ni la represión, los mecanismos a través de los cuales se aseguran el orden ni el respeto a las leyes.

1335. Pero la ciudad de México también tiene, en su propia diversidad, la posibilidad de construir ciudadanía, de generar procesos de avance cultural, económico y social, y de afianzar las libertades fundamentales y las garantías sociales.

1336. Por eso es necesaria la reflexión sobre el papel y responsabilidad ciudadana en la toma de decisiones relativas a la convivencia social. Las autoridades del Estado tienen como grandes responsabilidades generales normar y regular la convivencia y la relación entre los habitantes, establecer mecanismos, transparentar los asuntos públicos, vigilar, sancionar y rendir cuentas, pero es la ciudadanía la que, con su participación, indiferencia o inmovilidad, construye y destruye las pautas de respeto entre las personas, se apropia o no de sus derechos, reconoce o no los de los demás, tolera o agrede, discrimina o incluye.

1337. En palabras de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.⁵⁸

1338. Un régimen que perfecciona su relación con las y los ciudadanos construye inevitablemente condiciones de igualdad y desarrollo,⁵⁹ y, en sentido contrario y complementario, un régimen que establece condiciones de igualdad y desarrollo, perfecciona su relación con las y los ciudadanos. De

igual manera, cuando las y los ciudadanos construyen condiciones de igualdad y desarrollo, perfeccionan su relación con el régimen. Es decir, la democracia manifiesta el respeto y vigencia de los derechos humanos y, a la vez, resulta del respeto y vigencia de los derechos humanos.

1339. La viabilidad de una sana convivencia social en el Distrito Federal no será sin un Estado garante de los derechos y las libertades de las y los ciudadanos, y sin éstos como sujetos responsables de la ciudad.

Notas

- ¹ Alberto Calsamiglia, "Constitucionalismo y democracia", en Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye (comps.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- ² Es claro que no sólo estos tres derechos tienen una relación directa con la democracia. Sin embargo, por falta de información el Comité Coordinador tuvo que darse a la tarea de priorizar unos derechos sobre otros, no porque fueran más importantes, sino porque no fue posible abordarlos con la misma profundidad.
- ³ Carta Democrática Interamericana, art. 9º, 2001.
- ⁴ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general núm. 18, 1989.
- ⁵ Miguel Carbonell, "El derecho de acceso a la información como derecho fundamental", en Sergio López-Ayllon (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, 2006.
- ⁶ Juan Luis González Alcántara, "Transparencia y acceso a la información judicial", en José Antonio Caballero Juárez *et al.*, *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation/Instituto de Investigaciones para la Justicia/Open Society Institute, 2005.
- ⁷ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente: SUP-JDC-216/2004. Actor: Jorge Arturo Zárate Vite, autoridad responsable: Comisión del Consejo en materia de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo General.
- ⁸ Corte Internacional de Derechos Humanos (Coidh), La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 70.
- ⁹ Carta Democrática Interamericana, art. 4º, 2001.
- ¹⁰ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 116.
- ¹¹ Véase también la parte III, Núcleo Seguridad humana.
- ¹² Véase también la parte V, Núcleo Sistema de justicia.
- ¹³ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- ¹⁴ Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y que la Asamblea General de Naciones Unidas hizo suyos en la Resolución 48/121, de 20 de diciembre de 1993.
- ¹⁵ Cfr. Declaración y Programa de Acción de Viena, art. 8º, 1993.
- ¹⁶ *Ibid.*, art. 5.
- ¹⁷ Carta Democrática Interamericana, preámbulo.
- ¹⁸ *Ibid.*, art. 1º.
- ¹⁹ *Ibid.*, art. 6º.
- ²⁰ ONU, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, 1999/57, de 27 de abril de 1999, Promoción del derecho a la democracia, E/CN.4/RES/1999/57.
- ²¹ ONU, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, 2000/47, de 25 de abril de 2000, La promoción y consolidación de la democracia, E/CN.4/RES/2000/47.
- ²² ONU, Resolución de la Asamblea General, 55/2, de 8 de septiembre de 2000, Declaración del Milenio, A/RES/55/2.
- ²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, 2004.
- ²⁴ *Ibid.*, p. 26.
- ²⁵ *Ibid.*, p. 36.
- ²⁶ Véase también la parte II, capítulo 6: Estructura política y marco legal.
- ²⁷ Jesús Rodríguez y Rodríguez y Miguel Carbonell, "Derechos del ciudadano", en Miguel Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, Porrúa/UNAM, 2002, p. 171.
- ²⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 25 de 12 de julio de 1996, sobre Derecho a participar en asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (en interpretación del art.25 del PIDCP), párr. 1.
- ²⁹ *Ibid.*, véase párrafo 5.
- ³⁰ *Ibid.*, véase párrafo 9.
- ³¹ *Ibid.*, véanse párrafos 7 y 10.

- ³² Véase también la parte II, capítulo 6: Estructura política y marco legal.
- ³³ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de enero de 2008.
- ³⁴ PNUD, *Informe sobre democracia en América Latina...*, *op. cit.*, Buenos Aires, 2004.
- ³⁵ Carta Democrática Interamericana, art. 6°, 2001.
- ³⁶ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículos 21 y 22.
- ³⁷ Jean-Francois Prud'Homme, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 15), 1997.
- ³⁸ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, arts. 12 a 22.
- ³⁹ *Ibid.*, art. 15.
- ⁴⁰ Sólo se ha organizado el plebiscito relativo a la construcción del segundo piso en el periférico, organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) el 22 de septiembre de 2002. En ese ejercicio la abstención fue de 93.4%. Ha habido otras consultas informales al margen de la ley, como la consulta sobre el horario de verano, de febrero de 2001, y sobre la permanencia del jefe de Gobierno en el cargo, realizadas en los meses de diciembre de 2002 y 2004. Éstas fueron telefónicas y no las organizó el IEDF, por lo que carecieron de validez legal.
- ⁴¹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículos 23 a 33.
- ⁴² *Ibid.*, artículos 34 a 41.
- ⁴³ Hubo una iniciativa popular en la Segunda Legislatura de la ALDF para reformar la Ley Ambiental, pero no se le dio seguimiento. En la Tercera Legislatura se trató de rescatar esta iniciativa para ponerla a discusión, pero no se encontró el documento, lo que refleja falta de seguimiento de una legislatura a otra. En 2007 se impulsó una iniciativa para regular las marchas en la ciudad de México, pero no por parte de la ALDF, sino encabezada por un partido político. Hubo otros dos intentos de iniciativas en 2007: la relacionada con la despenalización del aborto, y otra sobre participación ciudadana.
- ⁴⁴ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículos 42 a 45.
- ⁴⁵ *Ibid.*, artículos 46 a 48.
- ⁴⁶ *Ibid.*, artículos 57 a 62.
- ⁴⁷ *Ibid.*, artículos 63 a 69.
- ⁴⁸ *Ibid.*, artículos 70 a 73.
- ⁴⁹ *Ibid.*, artículos 74 a 85.
- ⁵⁰ *Ibid.*, artículos 86 a 125.
- ⁵¹ Esta figura fue establecida por la Reforma de 2004, en sustitución de la del Comité Vecinal de la Ley de 1998, cuya primera elección se realizó en 1999, pero hasta la fecha no se ha llevado a cabo la primera elección de los Comités Ciudadanos debido a que la Asamblea Legislativa aprobó en julio de 2005 un artículo transitorio que estableció que dicha elección se realizará "hasta que la Asamblea Legislativa establezca lo conducente en la presente ley".
- ⁵² Como aún no han sido electos los Comités, tampoco se han integrado los Consejos respectivos, por lo que hasta ahora estas figuras de la Ley de Participación Ciudadana son letra muerta.
- ⁵³ Carta Democrática Interamericana, art. 6°, 2001.
- ⁵⁴ Del total de la población del Distrito Federal, 1.5% de cinco y más años habla una lengua indígena, y Milpa Alta y Xochimilco son las delegaciones con mayor población hablante de lengua indígena (3.1 y 2.4%, respectivamente). Entre las cinco primeras lenguas indígenas que se hablan en el Distrito Federal, están el náhuatl (26.4%), el otomí (12.1%), el mixteco (11.3%), el zapoteco (10%) y el mazahua (6.8%). Datos del Consejo de Población del Distrito Federal, Breviario 2000 Distrito Federal, en <www.copo.df.gob.mx/publicaciones/df.pdf>. Véase también la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ⁵⁵ Así se denomina a los pueblos más antiguos del valle de México, que llegaron a poblar entre los siglos XII y XIII. *Cfr.* <<http://www.pueblosoriginarios.df.gob.mx/lista.html>>.
- ⁵⁶ Véase también la parte III, Núcleo Seguridad humana.
- ⁵⁷ Entiéndase la diferencia de crecimiento entre los centros y espacios comerciales en las últimas décadas y el de áreas verdes y plazas públicas.
- ⁵⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 28, 1948.
- ⁵⁹ *Cfr.* Emilio Álvarez Icaza Longoria, "Situación actual de los derechos humanos en la ciudad de México", *DFensor*, núm. 6, México, CDHDF, julio de 2006.

Capítulo 18. Derecho a la igualdad y a la no discriminación¹

18.1 Contenido del derecho y obligaciones del Estado

Definiciones

Igualdad

1340. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece, en su artículo 1°, que “[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. La importancia de la igualdad como columna vertebral de los derechos humanos se reitera con el concepto de “universalidad”, reflejado tanto en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos como en la propia Carta de las Naciones Unidas.

1341. Resulta difícil construir una definición completa de “igualdad” que abarque todos los aspectos. Sin embargo, de principio se puede establecer que la igualdad es un concepto relacional, cuya construcción requiere considerar ciertos términos de la comparación para determinar si hay igualdad o no la hay.

1342. En concreto, “el principio de igualdad nos indica que si entre dos personas existen diferencias irrelevantes, entonces debemos darles un tratamiento igual; pero también nos exige que si esas personas mantienen diferencias relevantes, entonces el tratamiento que el ordenamiento jurídico les otorgue debe ser distinto”.²

1343. El principio de igualdad incluye la aplicación de la ley de forma idéntica —que consiste en que las autoridades encargadas de hacerlo deben dar el mismo trato a las personas— y la igualdad ante la ley —que se refiere a que las leyes no deben establecer diferencias no razonables entre las personas.³

1344. De manera más amplia, el principio de igualdad implica la igualdad real o sustancial, que se manifiesta en el goce y ejercicio efectivos de todos los derechos de todas las personas. La igualdad sustantiva implica entonces que se den las “mismas oportunidades desde un primer momento y que [la persona] disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados”.⁴

1345. La igualdad es compleja, por lo que se requiere tomar en cuenta los factores de desigualdad simbólicos y materiales, así como los de adscripción y de pertenencia territorial que dan pie a la discriminación. Se manifiesta entonces en la igualdad de derechos, de oportunidades y de trato para acceder al bienestar material, “pero también para participar en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole”.⁵

No discriminación

1346. La discriminación consiste en “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”.⁶

1347. El derecho a la no discriminación deriva de la aplicación del principio de igualdad, en virtud de que prohíbe dar tratos diferenciados –o no diferenciados– que tengan por objeto o efecto la desigualdad formal o sustantiva. Cabe destacar que hay ocasiones en que si el trato a personas o grupos que se encuentran en circunstancias diferentes (por ejemplo, personas con y sin discapacidad) no es diferenciado, generará como resultado una situación discriminatoria. Por eso es especialmente importante resaltar que la discriminación puede resultar tanto de la intención de llevarla a cabo como ser consecuencia de una acción que, en principio, no haya estado encaminada hacia ese fin.

1348. Según las expresiones normativas del derecho a la no discriminación, hay distinciones que, de entrada, no deben ser factores determinantes para establecer tratos diferenciados: origen étnico, nacionalidad, origen social, lugar de origen, color, diferencia genética, sexo, edad, discapacidad, condición económica o social, condiciones de salud, lengua, religión, orientación o preferencia sexual, identidad de género, ideologías u opiniones, ocupación o actividad, apariencia física.⁷

1349. La Corte Interamericana de Derechos Humanos establece: “el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico”.⁸

1350. La discriminación ocurre en detrimento de los derechos de personas, grupos o colectivos sociales, y pueden ser tanto agentes estatales como no estatales quienes discriminan. Al respecto, existen diversas dimensiones de la discriminación:

- La *discriminación personal* se da entre personas, que pueden ser dos o más.
- La *discriminación institucional* ocurre cuando los actos discriminatorios se producen de manera regular, debido a que se basan en criterios de conducta previamente establecidos en textos y documentos, así como en acuerdos, prácticas o costumbres no explícitos que rigen el funcionamiento de una determinada institución.
- La *discriminación estructural* existe cuando el orden social está dispuesto de manera que, casi sin excepción, ciertas personas o grupos de personas padecen la limitación o negación sistemática de sus derechos y libertades.

1351. En la conceptualización del derecho a la igualdad y a la no discriminación, hay que tomar en cuenta el complementario derecho a la diferencia y a la diversidad. “Las diferencias –sean naturales o culturales– no son otra cosa que los rasgos específicos que diferencian y, al mismo tiempo, individualizan a las personas y que, en cuanto tales, son tutelados por los derechos fundamentales. Las desigualdades –sean económicas o sociales– son en cambio las disparidades entre sujetos producidas

por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción”.⁹ El principio de igualdad y el derecho a la no discriminación no deben ser concebidos como factores de homogeneización de las personas, sino como vías para que coexistan las diferencias en un plano de igualdad.

Marco jurídico

Marco jurídico internacional

1352. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación se reflejan en prácticamente todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. En concreto, se encuentran contenidos en los artículos 1°, 2°, 7°, 10, 16, 21(2), 25(2), 26(1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en los artículos 2°(2), 3° y 26 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en los artículos 2°, 3° y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y en los artículos 1° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1353. Además de los tratados internacionales generales, una amplia variedad de instrumentos específicos tiene por objeto la protección de ciertos grupos de población o detallar las vías para garantizar ciertos derechos específicos sin discriminación. Entre dichos instrumentos se encuentran la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,¹⁰ la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹¹ la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en el marco de la ONU. La OIT ha generado un buen número de instrumentos jurídicos específicos, como el Convenio 111 sobre discriminación en las esferas del empleo y la educación.

1354. En el marco de la OEA, se encuentran, entre otras, la Declaración sobre la Igualdad de Derechos y de Oportunidades entre la Mujer y el Hombre y la Equidad de Género en los Instrumentos Jurídicos Interamericanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Marco jurídico nacional

1355. En el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la no discriminación¹² en el artículo 1°, mientras que en el 4° plasma expresamente la igualdad entre hombres y mujeres, y en el 12 se refiere a la igualdad ante la ley. A su vez, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación es el instrumento que rige en la materia en todo el país, y crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

1356. Asimismo, un cuerpo de leyes federales consagra los derechos específicos de personas y grupos de población en razón de su situación y en atención a la discriminación que suelen sufrir. Este cuer-

po incluye la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, la Ley General de las Personas con Discapacidad, así como las leyes que crean el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Marco jurídico local

1357. En el ámbito del Distrito Federal, en 2006 entró en vigor la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal que crea el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en esa entidad. Al igual que en el ámbito federal, el Distrito Federal cuenta con una amplia gama de leyes que protegen derechos específicos de ciertos sectores de la población y que crean instancias de diversa índole para atender estas temáticas. En concreto existen la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal, la Ley de las Niñas y Niños del Distrito Federal y la Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal. Asimismo, los artículos 9º, 10, 37 y 75 de la Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y el 206 del Código Penal para el Distrito Federal prohíben expresamente la discriminación.

Obligaciones del Estado

1358. Las obligaciones del Estado respecto al derecho a la igualdad y a la no discriminación, son las de:

- *Respetar*: entre otras cuestiones, el Estado debe: *i*) asegurar que todas las personas sean iguales ante la ley, y *ii*) no llevar a cabo acciones discriminatorias y tomar medidas en contra de la discriminación ejercida por servidoras y servidores públicos.
- *Proteger*: se entiende que, al menos, el Estado debe: *i*) prohibir toda discriminación, *ii*) tomar medidas en contra de la discriminación ejercida por agentes privados en todos los ámbitos y *iii*) establecer mecanismos de protección apropiados por conducto de tribunales competentes y otras instituciones públicas.
- *Promover*: el Estado debe, como mínimo: *i*) difundir el conocimiento sobre los derechos humanos y sus mecanismos de protección, y *ii*) contribuir a la construcción de una cultura de derechos humanos. En el caso de la discriminación, esta obligación es de particular importancia, ya que tiene una dimensión cultural importante, en la que su arraigo la normaliza y la hace invisible.
- *Garantizar*: entre otras, el Estado debe: *i*) legislar a favor de la igualdad y en contra de la discriminación y *ii*) llevar a cabo políticas y programas específicos para combatir la discriminación y las desigualdades. De acuerdo con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estado debe garantizar “a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

1359. En particular, para alcanzar la igualdad sustantiva se han establecido ciertos requisitos:¹³

- Dar, en ciertas circunstancias, tratos no idénticos a las personas para equilibrar las diferencias, lo que se conoce como discriminación a la inversa.
- Abordar de manera efectiva las causas subyacentes de la discriminación contra las personas.
- Adoptar medidas para transformar realmente las oportunidades, las instituciones y los sistemas, de tal modo que dejen de basarse en pautas de vida y paradigmas de poder determinados históricamente.

1360. El principio de igualdad implica que ante situaciones de discriminación estructural el Estado debe responder de manera proactiva, es decir, buscando remediar las disparidades que prevalecen en la sociedad.¹⁴ Una herramienta para lograrlo, son las medidas positivas de carácter temporal.

1361. A manera de ejemplo se enlistan a continuación algunas de las obligaciones específicas del Estado respecto a ciertos grupos:

- Tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en todas sus formas, y para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer. Específicamente, debe tomar las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias.¹⁵ Asimismo, debe adoptar por todos los medios apropiados políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.¹⁶
- Tomar las medidas apropiadas para garantizar que niñas y niños estén protegidos contra toda forma de discriminación por las condiciones, opiniones o creencias de sus padres, tutores o familiares.¹⁷
- Elaborar y poner en práctica políticas, leyes y medidas administrativas para asegurar los derechos reconocidos en la Convención, y abolir las leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyen discriminación contra las personas con discapacidad.¹⁸
- Determinar, mediante una vigilancia regular, el carácter y alcance de los problemas, la necesidad de adoptar políticas y programas debidamente concebidos para atender las exigencias, legislar en caso necesario y eliminar toda legislación discriminatoria, así como adoptar disposiciones presupuestarias que correspondan para asegurar los derechos económicos, sociales y culturales de las personas adultas mayores.¹⁹
- Asegurar a las personas y pueblos indígenas el goce, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, y ayudarlos a eliminar las diferencias socioeconómicas entre los indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.²⁰

18.2 Diagnóstico

Arraigo cultural de la discriminación

1362. Resulta complejo medir el grado de discriminación en una ciudad como la de México. Para medirla en el ámbito nacional, el Conapred y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) llevaron a cabo una encuesta²¹ de percepción de la discriminación en 2005. Muchos de sus resultados pueden ser representativos de la ciudad de México.

1363. Dicha encuesta reveló que, en promedio, nueve de cada diez mujeres, personas con discapacidad, indígenas, personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero y transexuales (LGBTTT), personas adultas mayores y pertenecientes a minorías religiosas, opinan que existe discriminación por su condición. Prácticamente una de cada tres personas pertenecientes a estos grupos dice haber sufrido discriminación por su condición en el año anterior a la encuesta.²²

1364. De acuerdo con la encuesta, las personas que son percibidas como más desprotegidas son las adultas mayores, las y los indígenas, las personas con discapacidad y quienes viven con VIH/SIDA. Sin embargo, cuando se le preguntó a las personas encuestadas a quién no dejarían vivir en su casa, 48.4% dijo que a un homosexual y 42.1% a un extranjero.

1365. De manera complementaria, en febrero de 2007, Consulta Mitofsky llevó a cabo una encuesta sobre *Mitos y percepciones sobre la homosexualidad*,²³ que, al igual que la encuesta del Conapred y la Sedesol, arroja resultados nacionales. Cabe destacar que 53.5% de las personas no aceptaría que un hombre homosexual viviera en su casa, 51.7% no aceptaría a una lesbiana y 48.9% a una persona con SIDA.²⁴

1366. Esta diferencia revela que hay ciertos tipos de discriminación que están tan enraizados en la sociedad que ni siquiera se perciben como cuestiones discriminatorias. Éste es el caso de la población indígena que, a primera vista, parece no ser discriminada de acuerdo con las respuestas de la *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México*. Sin embargo, 43% opina que los indígenas tendrán siempre una limitación social por sus características raciales y 34.1% considera que para salir de la pobreza, los indígenas deben dejar de comportarse como tales.²⁵

1367. No hay datos duros sobre el arraigo de la discriminación en el ámbito local. Sin embargo, se ha observado en la ciudad de México “una dinámica en la que se discrimina por temor a las diferencias, por el miedo a enfrentarse a las diversas identidades de las personas y grupos que componen una comunidad o una sociedad; se excluye porque a menudo se siente que estas diferencias amenazan la propia identidad, sin comprender que esta diversidad es la que lleva al enriquecimiento mutuo; se discrimina por el miedo que provoca lo desconocido, lo otro, lo diferente a las costumbres, tradiciones, ideología, formas de pensar y de sentir de un grupo social. Se discrimina por los prejuicios, los estereotipos y los estigmas que se han aprendido y reproducido a la largo de la vida, por costumbre o por tradición”.²⁶

Causas fundamentales de la discriminación

Pobreza

1368. Una de las caras más contundentes de la discriminación es la marginación y la pobreza en una sociedad. “[L]a pobreza puede afectar en primer lugar a los miembros de determinadas clases desfavorecidas o a ciertos grupos étnicos o religiosos, a las mujeres, a los ancianos [*sic*] o a los indígenas, pero en la mayoría de los casos, la pobreza se ve agravada por alguna clase de discriminación”.²⁷

1369. La discriminación estructural refuerza la condición socioeconómica adversa de ciertos grupos, pues los invisibiliza y genera situaciones de polarización social, evidentes en la distribución de la población en el Distrito Federal por zonas territoriales. Si bien el PIB per cápita del Distrito Federal (23 029 dólares) es el más alto del país y mucho más alto que la media nacional (9 015 dólares),²⁸ 2.2 millones de personas aún viven en un grado de marginación muy alto, lo que representa 25.2% de la población del Distrito Federal. En los grados de marginación muy alto, alto y medio se agrupa 72.6% (6.2 millones) de la población.²⁹

1370. Por un lado, la falta de acceso a una vida digna, evidenciada por las cifras de vivienda, salud y educación,³⁰ se convierte en obstáculo para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. A su vez, la falta de representación política, de acceso a medios de comunicación y, en ciertos casos, del ejercicio de derechos tan elementales como el derecho a la personalidad jurídica, hace prácticamente imposible la reivindicación de los derechos sociales.

1371. Una situación extrema de lo anterior es lo señalado en el capítulo sobre poblaciones callejeras, que sucede también a personas transgénéricas y transexuales, cuando se refiere a su dificultad de acceder a un estatus real de ciudadanía en virtud de que carecen de las formas legales mínimas para reclamar sus derechos (acta de nacimiento, credencial de elector, etcétera).³¹

La pertenencia territorial

1372. Un factor de discriminación en la ciudad de México, intrínsecamente ligado a la pobreza y la exclusión social, es la pertenencia territorial. La ciudad de México se ha desarrollado a través de asentamientos humanos irregulares y genera cordones de pobreza y enclaves de riqueza que reflejan la segregación de las personas por su condición social o económica.³²

1373. De acuerdo con la CEPAL, “la pertenencia a un entorno territorial urbano marcado por la inseguridad física, la descomposición social, la erosión de normas de convivencia comunitaria y la pobre oferta educativa, donde se dan todos los círculos viciosos de la pobreza, constituye un factor que limita claramente las oportunidades de desarrollo”.³³

1374. Por ejemplo, de acuerdo con la información facilitada por la Delegación Iztacalco, ésta es la entidad con mayor hacinamiento y un alto índice de marginación por falta de oportunidades de empleo que se traduce en una baja economía familiar. Estas circunstancias, de acuerdo con la delegación, propician conflictos sociales como la deserción escolar, violencia y desintegración familiar, embarazos en adolescentes, violencia entre vecinos, consumo de drogas detonado por la proliferación

del narcomenudeo. “La falta de mantenimiento de los servicios urbanos básicos, como alumbrado público, la red de agua potable y drenaje, el deterioro de la carpeta asfáltica, guarniciones y banquetas, la proliferación de autos chatarra abandonados, trae como consecuencia el deterioro del entorno urbano.”³⁴

1375. Asimismo, las personas que pertenecen a un hábitat rural disperso, se encuentran en una situación de desventaja en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades, por causas como “la desconexión con los centros urbanos, la falta de acceso a mercados ampliados, la precariedad de la oferta educativa y sanitaria y, en general, la distancia respecto de los ‘códigos de modernidad’”.³⁵

1376. En la ciudad de México, entre la población de 15 años o más, Milpa Alta y Xochimilco tienen los porcentajes más altos de analfabetismo (5.3 y 3.6%, respectivamente).³⁶ Estas dos delegaciones son, también, las de porcentaje más alto de viviendas que no cuentan con agua entubada (13 y 11.2%, respectivamente).³⁷ Debe tomarse en cuenta que estas dos delegaciones son las que tienen más población de cinco años o más que habla una lengua indígena y con mayores índices de marginación.

1377. Por su lado, “las élites tienden cada vez más a autoexcluirse de la vida ciudadana y refugiarse en territorios amurallados. No interactúan con otros grupos en la ciudad salvo en calidad de empleadores o directivos de empresas. Generan y pagan sus propios sistemas educativos y dan clara prioridad a sus vínculos con pares de otros países frente a la opción de vincularse con la propia sociedad”.³⁸ Esto genera una brecha todavía mayor entre grupos, al profundizar los prejuicios y estereotipos y al impedir que se genere un debate social y un espacio de convivencia amplio e incluyente.

Contextos de la discriminación

1378. La discriminación en la ciudad de México atraviesa todas las estructuras sociales, territoriales y de poder. Se manifiesta de formas tan diversas como las maneras que tienen las personas de relacionarse. Va desde las interpelaciones entre personas que pueden o no conocerse, reforzadas por palabras del lenguaje coloquial, como “puto”, “vieja”, “mocoso”, “naco”, “fresa”, hasta el uso de la violencia como mecanismo para denigrar y excluir al otro.

Participación

1379. Ya que la discriminación y la exclusión reflejan estructuras subyacentes de poder y dominación, la forma más inmediata de revertirlas es el empoderamiento de los grupos discriminados. A este respecto, la participación en los asuntos públicos es una pieza clave del empoderamiento, tanto para hacer visibles las necesidades de todos los grupos, como para determinar las soluciones más apropiadas a sus problemas.

1380. Sin embargo, la participación de los grupos mayormente discriminados en asuntos públicos aún es incipiente. Un ejemplo claro de la exclusión en puestos de decisión es el caso de las mujeres.

1381. El Gobierno del Distrito Federal cuenta con un total de 164 538 trabajadoras(es); 30.44% son mujeres, lo que equivale a 50 086 empleadas; mientras que el restante 69.56% son hombres. Este total está distribuido de la siguiente manera:

- Mandos medios y superiores: 26.11% son mujeres (1 624) y 73.89%, hombres (4 595).
- Empleadas(os) de base. Hay un total de 155 233, de los cuales 30.54% son mujeres (47 415), mientras que el restante 69.46% son hombres.³⁹

Políticas de seguridad

1382. Sin duda, uno de los problemas más graves de la ciudad de México es el aumento de la inseguridad. Sin embargo, sin querer restar la importancia debida a la seguridad, la percepción de las y los habitantes del aumento de la delincuencia, cuya consecuencia es el miedo, profundiza los prejuicios, estereotipos y estigmas en contra de ciertos grupos de población.

1383. En este contexto, el tema de la seguridad pública constituye un riesgo serio en materia de discriminación. La política de la Secretaría de Seguridad Pública de incentivar a los policías para que lleven a cabo un número mayor de detenciones⁴⁰ y las políticas de “limpieza urbana”,⁴¹ ponen en riesgo la integridad y seguridad personales de ciertos grupos que, generalmente, son aquellos a quienes se detiene fácilmente y sin consecuencias. Esto lo apoya la opinión pública manifestada en muchos medios de comunicación de que la inseguridad requiere de medidas “duras” contra el crimen, en detrimento de las libertades fundamentales, y refuerza la idea de que existen grupos de población “peligrosos”, como las y los jóvenes⁴² y las personas en situación de calle.⁴³

1384. En particular, los jóvenes son sujetos frecuentes de detenciones arbitrarias por su apariencia física o por su condición social. En ocasiones, las autoridades detienen e internan a jóvenes callejeros en “anexos”, espacios poco supervisados donde los grados de violencia son altos. Aunado a lo anterior, “la privación de la libertad contra la voluntad del paciente es lo más frecuente y, en la misma proporción, es el fracaso en el mantenimiento de la abstinencia. Está demostrado que los encierros forzados en clínicas de adicciones sólo incrementan la ansiedad, los cuadros depresivos y la violencia de los pacientes. Es probable que alguien exija el reconocimiento de los casos que han tenido éxito con métodos obsoletos e informales, sin embargo, no son válidos para justificar intervenciones que violentan la dignidad humana y el derecho a la libertad”.⁴⁴

1385. Cabe destacar que las menciones de violaciones al derecho a la igualdad y a la no discriminación en las quejas presentadas en 2007⁴⁵ ante la CDHDF fueron 13 contra la Secretaría de Seguridad Pública, 11 en contra de las delegaciones, 9 contra la PGJ y 9 contra diversos reclusorios.

Trato a los usuarios de instituciones y servicios públicos

Transporte público

1386. El transporte público en la ciudad de México es uno de los servicios en el que destaca la discriminación hacia diferentes personas y grupos de personas, y se refleja en la propia infraestructura, que restringe el acceso de personas con discapacidad y de las personas adultas mayores. La gratuidad

del servicio para estos dos grupos no asegura su acceso. Los elevadores en las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro son muy escasos, el Metrobús no cuenta con un sistema sonoro para los ciegos y se ha reportado que las personas que conducen los “peseros” no se detienen para recoger a las personas adultas mayores que solicitan las paradas.⁴⁶

1387. La violencia por apariencia física, orientación o preferencia sexual y por identidad de género también se da en instalaciones públicas, como el Sistema de Transporte Colectivo Metro. La Recomendación 1/2005 de la CDHDF se refiere precisamente a un caso de discriminación, detención arbitraria, violación al derecho a la integridad personal, a la honra y a la dignidad. En el párrafo 41 de su recomendación, la CDHDF concluye: “Resulta evidente que en el caso del peticionario nos enfrentamos al que quizá sea el peor tipo de discriminación: aquella de la cual alguien es objeto por el simple hecho de ser quien es —y ni siquiera por pronunciarse válidamente al respecto”. Esta Recomendación no fue aceptada por la autoridad responsable.⁴⁷

1388. Entre las quejas presentadas en 2007 a la CDHDF por discriminación, destacan siete menciones de discriminación contra el Sistema de Transporte Colectivo y tres contra el Sistema de Transporte Público, Metrobús.

Otros servicios públicos

1389. La *Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal* arroja resultados alarmantes. Entre otros, cabe destacar que 18.4% de las mujeres y 12.6% de los hombres encuestados habían sufrido al menos un incidente de maltrato en los últimos 12 meses. De éstos, 15.1% de las mujeres y 15.3% de los hombres encuestados habrían sufrido un incidente de maltrato en alguna institución pública de salud.⁴⁸

1390. Respecto de las quejas recibidas en la CDHDF en 2005 y 2006 sobre presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas adultas mayores, de las narraciones de hechos se desprende que las quejas versan sobre todo acerca de la negación u obstaculización del acceso a los programas de beneficios para personas adultas mayores y sobre casos en los que presuntamente hubo malos tratos y despojo de bienes en albergues para personas adultas mayores.

1391. En otro contexto, del análisis de las quejas recibidas en la CDHDF también se desprende que, generalmente, las mujeres encuentran muchas dificultades para acceder a la justicia cuando son víctimas de violencia. A pesar de haber una Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, es frecuente que se insista a las mujeres víctimas de violencia que se desistan de denunciar o que lleguen a una conciliación.

Contexto laboral

1392. De acuerdo con la encuesta realizada por el Conapred, casi todas las características por las que comúnmente se discrimina han sido aplicadas en el ámbito laboral. Mucha de esta discriminación está a la vista de cualquier persona, en los requisitos de ingreso a un empleo, por ejemplo, en los que muy frecuentemente se margina por lugar de residencia, sexo, edad o condiciones de salud.⁴⁹

1393. En el análisis de las quejas presentadas ante la CDHDF por discriminación en los años 2005 y 2006, (62 y 58 quejas, respectivamente) se nota un número importante de casos de discriminación en el ámbito laboral por diversas causas. De manera preponderante, se registra por razones de salud y, en particular, hacia las mujeres embarazadas. Dichas quejas son contra instituciones públicas, en el seno de las cuales se discrimina laboralmente a las y los servidores públicos.⁵⁰

Contexto social y mercantil

1394. Frecuentemente, cuando se trata el tema de la discriminación en el contexto social entre particulares, se hace referencia a los valores, como si discriminar fuera una cuestión potestativa que cayera en el ámbito de las decisiones personales.

1395. Sin embargo, tanto el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como las leyes de discriminación federal y del Distrito Federal claramente prohíben la discriminación entre particulares.

1396. Un caso en especial grave es la discriminación a personas LGBTTT. Una de las formas de discriminación a las que están sujetas es la violencia. Se distingue un crimen de odio por homofobia en razón de que “la gran mayoría de las víctimas fue hallada asesinada con extrema violencia y saña (golpes múltiples, uso de armas blancas, tortura, e incluso cuerpos mutilados o destazados), lo que refleja la necesidad psicológica del victimario no sólo de infringir un daño a la víctima, sino de castigarla hasta el exterminio, constituyendo una verdadera ejecución, a diferencia de otros homicidios”.⁵¹

1397. Otro espacio común de discriminación es la prestación de servicios privados. En reconocimiento de lo anterior, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal contempla una multa para los establecimientos que discriminen. Si bien esta ley es un avance importante, no incluye la discriminación en la publicidad, que debiera estar sujeta a revisión.⁵²

1398. Finalmente, las escuelas,⁵³ los bancos⁵⁴ y otros establecimientos⁵⁵ son escenario de gran número de actos discriminatorios por razones de pobreza, sexo, edad, salud, nacionalidad y pertenencia étnica, entre otras.

Grupos o colectivos mayormente discriminados

1399. De acuerdo con la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, se consideran grupos en situación de discriminación las niñas, los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas que viven con VIH-SIDA, con discapacidad, con problemas de salud mental, orientación sexual e identidad de género, adultas mayores, privadas de su libertad, en situación de calle, migrantes, pueblos indígenas, y aquellos que sufran algún tipo de discriminación como consecuencia de las transformaciones sociales, culturales y económicas.⁵⁶

1400. La pertenencia a más de un grupo discriminado genera las mayores exclusiones. Ser mujer indígena, adulta mayor y habitante de una zona marginada se traduce en falta de oportunidades y en una situación de vulnerabilidad respecto al goce y ejercicio de todos los derechos. Un ejemplo es

el índice de analfabetismo. Milpa Alta y Xochimilco son las dos delegaciones con mayor población indígena y las que mayor índice de analfabetismo presentan en general. Del índice de analfabetismo, el porcentaje de mujeres (3.5%) es mayor al de los hombres (1.6%), y se acrecienta sustancialmente con la edad: 13.4% de las mujeres adultas mayores en el Distrito Federal son analfabetas.⁵⁷

18.3 Mecanismos para combatir la discriminación

Análisis de la legislación

Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (LPEDDF)

1401. La LPEDDF tiene algunos rasgos distintivos. En primer lugar, la definición habla de derechos y libertades fundamentales.⁵⁸ Por lo tanto, las conductas discriminatorias se entienden a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos y no están limitadas a las garantías individuales consagradas en la CPEUM.

1402. Asimismo, la LPEDDF habla de “igualdad de oportunidades”: reconoce no sólo el derecho a la no discriminación mediante igualdad formal o legal, sino que hace referencia a la igualdad material o sustancial.

1403. De manera complementaria a lo anterior, la LPEDDF establece, en el último párrafo de su artículo 5°, que será considerado discriminatorio cualquier ley o acto “que siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para los grupos en situación de discriminación”. Esta frase refuerza el concepto de igualdad material o sustancial contenido en el de igualdad de oportunidades.

1404. La LPEDDF señala como conducta discriminatoria la que tenga *por efecto* anular o menoscabar el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, mientras que el artículo 1° constitucional se refiere a que la conducta debe tener *por objeto* los derechos y libertades de las personas. En la ley local, las consecuencias de la conducta son las que se toman en cuenta, mientras que constitucionalmente, el factor subjetivo es el que determina la conducta discriminatoria.

1405. Un aspecto negativo de la ley es que no considera la discriminación contra ciertos grupos o por ciertas causas que son muy comunes en la ciudad de México. Por ejemplo, no menciona la discriminación por lugar de residencia ni la discriminación hacia los y las trabajadoras sexuales.

1406. El artículo 14 de la LPEDDF contiene una lista de prácticas discriminatorias *a priori*. Si bien cumple con este requisito, se debe notar que el listado parece fortuito por contener fracciones que se refieren a conductas relacionadas con ciertos grupos, que no necesariamente son los únicos que sufren este tipo de discriminación.

1407. Por ejemplo, la fracción XVII señala que es conducta discriminatoria “negar asistencia médica a personas que estén internadas en instituciones de salud o asistencia, principalmente seropositivos o con discapacidad”. Sin embargo, no se menciona aquí a personas adultas mayores ni a personas que

viven con VIH/SIDA o no, que se encuentran en centros de reclusión, ni la falta de atención médica para personas con discapacidad que no se encuentran en instituciones de salud o de asistencia. Asimismo, es indispensable leer las conductas a la luz de la definición que la propia ley hace de discriminación, ya que puede haber falta de atención médica por razones diferentes (falta de recursos o de personal) a la discriminación.

1408. Por otra parte, al artículo 6° de la LPEDDF señala aquellas conductas que no se consideran discriminatorias. Algunas no deben aceptarse sin un análisis previo. Por ejemplo, no está claro que no sean discriminatorios los límites académicos en razón de la edad y los requisitos de ingreso en el servicio público del Distrito Federal. Sobre este tema, es indispensable considerar la posibilidad de revisar los requisitos de ingreso a todas las instituciones públicas, incluyendo los poderes Legislativo y Judicial, para asegurarse de que no hayan criterios discriminatorios.

1409. El artículo 13 de la ley contiene ciertas medidas generales que los entes obligados por ésta deben llevar a cabo para prevenir y erradicar la discriminación. El capítulo III, sobre Medidas generales a favor de la Igualdad de oportunidades, contiene medidas específicas:

- i)* para mejorar las condiciones de vida,
- ii)* en la esfera de la educación,
- iii)* relativas a la participación en la vida pública,
- iv)* en la esfera de la procuración y administración de justicia,
- v)* de protección contra la violencia hacia personas o grupos en situación de discriminación y
- vi)* en la esfera de los medios de comunicación.

1410. Sobre las medidas contenidas en el artículo 13 y en el capítulo III, antes mencionados, cabe señalar que si bien constituye un adelanto contar en una Ley con prescripciones concretas para las políticas públicas, perderá sentido si dichas medidas no se ven reflejadas en los planes y programas de las instituciones públicas del Distrito Federal. Es decir, los preceptos no son aplicables sino mediante el ejercicio de presupuestos públicos debidamente contruidos con perspectiva de género y no discriminatorios.

1411. Respecto al capítulo IV sobre Medidas positivas específicas a favor de la igualdad de oportunidades, se considera que, por un lado, no todas las acciones ahí descritas son medidas positivas. Entendemos por acciones o medidas positivas, “dispositivos de carácter temporal destinados a superar una situación de desigualdad material, a atacar estereotipos y a acelerar la equiparación de oportunidades de grupos sociales desaventajados”.⁵⁹ Muchas de esas medidas deben ser permanentes, y no simplemente positivas.

1412. Un ejemplo se encuentra en el artículo 21, referente a la igualdad de oportunidades para las mujeres, en el que se señala que se deben “establecer en igualdad de condiciones la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para el trabajo de igual valor”.⁶⁰ No es una medida positiva, ya que no debe ser temporal, sino permanente, pues son acciones destinadas a garantizar derechos universales.⁶¹

1413. Por otra parte, algunas medidas que sí son positivas no deberían, precisamente por su carácter temporal, verse reflejadas en las leyes sin mencionar que una vez alcanzado el objetivo, quedarán sin

efecto. Por ejemplo, las medidas que se refieren a los apoyos económicos: si se lograra sustancialmente la igualdad de oportunidades mediante estas medidas, tendrían que quedar sin efecto, y los recursos utilizados para tal fin habrían de destinarse a otras medidas para favorecer a otros grupos.

1414. Cabe señalar que la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal tiene deficiencias en relación con la perspectiva de género. El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal ha enviado a la Secretaría Técnica del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal una propuesta sobre lenguaje incluyente en la LPEDDF⁶² que habría que presentar como parte de una iniciativa de reforma a la misma.

Otras leyes

1415. En las leyes del Distrito Federal hay diversas menciones al derecho a la igualdad y a la no discriminación. Algunas son: artículo 2° del Código Civil para el Distrito Federal, fracciones IV y XI del artículo 6° de la Ley de Aguas; fracción XV del artículo 11 de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal; fracciones XIV y XV del artículo 1° de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; artículos 5°, 9° y 18 de la Ley de Educación para el Distrito Federal y los artículos 2° y 6° de la Ley de Fomento Cultural.

1416. Muchas de estas leyes reconocen la igualdad y la no discriminación como objetivos generales o principios rectores. Sin embargo, es también necesario que establezcan obligaciones específicas para garantizarlos.

1417. En otros casos, como el de la Ley de Transporte y Vialidad, la formulación es vaga: de acuerdo con el artículo 7°, la Secretaría de Transporte y Vialidad tiene la facultad de “impulsar el servicio público de transporte de pasajeros para personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres en periodo de gestación y niños, así como fomentar la regularización del servicio privado y particular de transporte de este tipo de personas”.

1418. En algunas leyes en las cuales se consideran relaciones entre particulares, como la Ley de Propiedad en Condominio del Distrito Federal, no se hace mención de la igualdad y la no discriminación. Tampoco se dice que la Procuraduría Social tenga facultades para intervenir en casos de discriminación entre particulares en el ámbito de sus competencias.

1419. En ningún caso se incluye una sanción por discriminar, salvo en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, por el que, hasta la fecha, no ha habido sentencia condenatoria por este delito.

1420. Cabe mencionar que la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sí considera, en su artículo 2°, que uno de sus objetivos es combatir toda forma de discriminación y exclusión a cualquier persona o grupo social como, consecuencia de un acto de autoridad, y en su catálogo de violaciones de derechos humanos incluye expresamente el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

1421. Por otra parte, hay leyes para grupos específicos y leyes generales que mencionan a algunos grupos específicos. Sin embargo, la dispersión y falta de articulación de estas disposiciones, así como la vaguedad de los términos en los que se plantean, dificultan –y en ocasiones obstaculizan– el cabal reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de los grupos mayormente discriminados.

Código Civil para el Distrito Federal

1422. El Código Civil para el Distrito Federal contiene disposiciones notorias por su lenguaje discriminatorio y asistencialista-tutelar. Por ejemplo, en el artículo 22 menciona las incapacidades de ejercicio de los derechos, e incluye en el mismo apartado a las personas en estado de interdicción y a las niñas y niños. En ese mismo artículo, menciona la integridad de “la familia”, cuando en realidad no hay un concepto único de familia, sino varios.

1423. El artículo 138 quintus del Código Civil establece que las relaciones jurídicas familiares generadoras de deberes, derechos y obligaciones surgen entre las personas vinculadas por lazos de matrimonio, parentesco o concubinato. Sin embargo, en ningún momento menciona el vínculo establecido mediante la Ley de Sociedad de Convivencia en el Distrito Federal, lo cual constituye una clara discriminación legislativa en virtud de que, actualmente, no existe ni el matrimonio ni el concubinato para parejas del mismo sexo.

1424. La Ley de Sociedad de Convivencia, por su parte, si bien representa una conquista importante para la población LGBTTT, no equipara sus derechos con los de las personas heterosexuales. Por ejemplo, la propia ley antepone la figura del matrimonio y del concubinato a la de la sociedad de convivencia, al prohibir ésta si una de las personas está unida en matrimonio o concubinato con otra, pero no prohíbe ninguna de estas dos figuras si hay una sociedad de convivencia. Es decir, si una persona en sociedad de convivencia contrae matrimonio, automáticamente se disuelve la sociedad de convivencia.⁶³

La Ley de Cultura Cívica

1425. Uno de los ordenamientos que claramente pone en riesgo los derechos a la igualdad y a la no discriminación es la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, que se refiere, en diversos artículos, a la salvaguarda de la “tranquilidad de las personas”, concepto que retoma del Estatuto de Gobierno, pero que es, a todas luces, tan vago como el de “las buenas costumbres” que se consagra en diversas leyes del orden federal. Este concepto puede dar lugar a arbitrariedades que, en relación con la discriminación, pondrían en riesgo a ciertos grupos que son percibidos como “peligrosos” o “molestos” por su sola apariencia física.

Reglamento de Tránsito Metropolitano

1426. Merece especial mención, por su reciente y muy cuestionada entrada en vigor, el Reglamento de Tránsito Metropolitano, que no solamente usa el concepto inadecuado de “personas con capacidades diferentes”, sino que los artículos que mencionan a estas personas lo hacen de manera adjetiva,

sin coherencia y sin un sentido real de responder a su derecho de accesibilidad específico (por ejemplo, el artículo 9°). El reglamento tampoco considera las circunstancias particulares de las personas con discapacidad que conducen sus propios vehículos.

Acceso a la justicia en materia de discriminación

1427. Por una parte, la CDHDF tiene facultades para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando sean imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal.⁶⁴ El ámbito de competencia en razón de la materia de la CDHDF es el de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el de la discriminación y exclusión.⁶⁵

1428. El Conapred tiene como atribución conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación que se le presenten.⁶⁶ Su competencia es complementaria a la de la CDHDF, en virtud de que conoce de quejas contra particulares y reclamaciones contra servidores públicos del ámbito federal.

1429. Las delegaciones de la ciudad de México tienen competencia para conocer de quejas relacionadas con establecimientos mercantiles⁶⁷ e imponerles, en caso de discriminación, la pena de 351 a 2 500 días de salario mínimo general vigente en la ciudad de México.

1430. Por su parte, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene la facultad de recibir denuncias por el delito de discriminación, tipificado en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, en el que se señala que se pueden imponer las siguientes penas: de uno a tres años de prisión o de 25 a 100 días de trabajo a favor de la comunidad y multa de 50 a 200 días. En el caso de servidores públicos que discriminen en el ejercicio de la función pública, se les aumentará en una mitad la pena antes mencionada y se les destituirá e inhabilitará para el desempeño de cualquier cargo público por el mismo lapso de la privación de la libertad. Este delito se persigue por querrela.

1431. A continuación se detallan las cifras de denuncias de enero de 2004 a abril de 2007:

- Se denunciaron 90 actos de discriminación ante la PGJDF: 10 en 2004, 29 en 2005, 44 en 2006 y 7 en 2007.⁶⁸
- Las causas de la presunta discriminación son: discapacidad, 12; trabajo, 12; orientación sexual, 11; embarazo, 9; edad, 9; sexo, 8; salud, 5; características físicas, 3; profesión, 2; nacionalidad, 2; ideología, 2; color de la piel, 2; enfermedad, 2; origen, 1; religión, 1; procedencia étnica, 1; no específica, 8.
- Las conductas presuntamente discriminatorias son: provocar o incitar al odio o a la violencia, 24; vejar o excluir a persona o grupo, 27; negar o restringir derechos laborales, 34; negar o retardar un servicio siendo servidor público, 3; no específica, 2.
- 35 de las presuntas víctimas fueron hombres y 37 mujeres. En 17 casos no se especifica.⁶⁹
- Actualmente, 24 de estos casos están en integración. En los demás se ha determinado no ejercer acción penal por diversas causas.

1432. No ha habido ninguna sentencia que condene a una persona por discriminación y se ha identificado que resulta complejo integrar las averiguaciones previas.

1433. A su vez, el capítulo VI de la LPEDDF, que se refiere a las Acciones para investigar y sancionar prácticas discriminatorias, considera la posibilidad de que el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal reciba quejas y las turne. En la práctica, esta facultad no genera ningún beneficio para la persona afectada, pues significa un trámite adicional sin ningún resultado. Al 30 de septiembre de 2007, el Consejo ha recibido solamente 22 quejas por discriminación.

1434. Si bien hay diversos mecanismos de protección del derecho a la no discriminación, la escasa cantidad de quejas o casos presentados ante las diversas instancias no es reflejo de la ausencia de discriminación en la ciudad, sino, por lo contrario, de la normalización de la misma, así como de la falta de cultura de denuncia. A pesar de eso, cabe resaltar que, al menos ante la CDHDF, el número de quejas ha aumentado sensiblemente:

Año	Periodo	Número de quejas	Motivo	Autoridades presuntamente responsables
2005	Enero-noviembre	29	Presuntamente violatorios de derechos humanos y actos discriminatorios	<ul style="list-style-type: none"> o Jefatura Delegacional en Cuauhtémoc o Secretaría de Salud o Secretaría de Seguridad Pública o Sistema de Transporte Colectivo Metro o Jefatura de Gobierno o Otros
2006	Enero-noviembre	27	Presunta violación a derechos humanos por discriminación o discriminación por género	<ul style="list-style-type: none"> o Secretaría de Salud o Clínica Especializada Condesa (Programa de VIH-SIDA de la ciudad de México) o Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas o Hospital General La Villa o Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal o Policía Auxiliar o Otros
2007	Enero-octubre	109	Tipos de violación relativos a discriminación y obstaculización, injerencia arbitraria o negativa a la igualdad, por razones de género, ante la ley	<ul style="list-style-type: none"> o Consejería Jurídica y de Servicios Legales o Procuraduría General de Justicia o Secretaría de Cultura de la Ciudad o Secretaría de Desarrollo Social o Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda o Tribunal Superior de Justicia o Otros

Políticas públicas

El Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal

1435. La principal institución a cargo del tema de la no discriminación es el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal. Éste es un órgano colegiado interinstitucional integrado por diversas instancias del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, ALDF, El tribunal Superior de Justicia, TSJDF la CDHDF y algunas personas invitadas de la sociedad civil. El primer tema que presenta dificultades es la naturaleza misma del Consejo, que al ser interinstitucional, tiene características específicas cuyas ventajas y desventajas deben analizarse.

1436. Entre sus atribuciones, el Consejo tiene las de diseñar los indicadores para la evaluación de las políticas públicas con perspectiva de no discriminación; diseñar, difundir y evaluar el Plan para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, desarrollar, coordinar y fomentar la difusión de estudios multidisciplinarios sobre la discriminación, y emitir ante la ALDF opiniones en relación con las iniciativas de leyes que ahí se presenten.⁷⁰

1437. El Consejo, de reciente creación, requiere de herramientas jurídicas y materiales necesarias para cumplir con sus atribuciones. Un ejemplo es que, para efectuar el análisis y opiniones sobre las iniciativas de leyes, la ALDF debería estar obligada por ley a remitir las iniciativas al Consejo, a fin de obtener su opinión.

1438. Hay ciertas dificultades con la operación del Consejo, que debe cumplir con sus atribuciones mediante una Secretaría Técnica, que si bien tiene fondos asignados, no cuenta con una estructura adecuada para el desarrollo de sus funciones.

1439. Además de las instituciones mencionadas en el apartado inmediato anterior, como parte de la Administración Pública del Distrito Federal, hay diversas instancias que han sido creadas con atribuciones para velar por los derechos de las personas o grupos en situación de discriminación, los cuales se explican a continuación.

Secretaría de Desarrollo Social

1440. La Secretaría de Desarrollo Social abarca, en el sector central, la Subsecretaría de Participación Ciudadana y la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social. Como organismo desconcentrado, cuenta con el Instituto de Asistencia e Integración Social, y como organismos descentralizados, con la Procuraduría Social, el Instituto de las Mujeres y el Instituto de la Juventud, ambos del Distrito Federal. En lo que se refiere a sus programas, se han diseñado algunos a favor de las personas con discapacidad, jóvenes, mujeres, niñas y niños, indígenas y personas adultas mayores.

1441. La perspectiva de no discriminación es un componente de muy reciente incorporación en el diseño y ejecución de las políticas públicas en el Distrito Federal. En el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 se ha incluido el derecho a la no discriminación en el discurso y en el cuerpo de principios, como uno de los ejes transversales.

1442. Sin embargo, su incorporación al diseño y ejecución de políticas públicas es todavía muy desigual en alcance y profundidad entre políticas y programas, entre entidades y dependencias y entre los distintos órdenes y niveles de gobierno. La Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal, en lo que compete a las políticas públicas, se ha aplicado de manera incipiente y desigual con alcances claramente insuficientes.

1443. No obstante, también se reportan experiencias y avances concretos en la disminución de brechas de desigualdad y exclusión, expresión material de la discriminación, que deberán consolidarse y profundizarse.

1444. Entre estos avances se encuentra la mejoría en el ejercicio del derecho a la salud entre la población afiliada a la seguridad social y la que no cuenta con derechohabencia formal, a través de la afiliación de cerca de 800 000 familias al Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud; la mejoría en las condiciones de ingreso de la población de 70 años y más que goza de la pensión ciudadana, alrededor de 420 000 personas y, en particular, de las casi 280 000 mujeres adultas mayores que la reciben mensualmente, para muchas de las cuales consiste en el primer y único ingreso no condicionado en sus vidas.

1445. Asimismo, se han mejorado las condiciones de acceso de las mujeres, de las zonas pobres del Distrito Federal, a servicios de detección oportuna del cáncer de mama mediante un masivo programa de mastografías y la mejoría en las condiciones de la propiedad de la vivienda por mujeres, que son las beneficiarias mayoritarias de los créditos del Instituto de Vivienda. En este rubro subrayamos la sensible mejoría en el acceso a la vivienda por parte de familias indígenas, que cuentan con un programa propio en la materia, que ha permitido que desde 2001 hasta la fecha, más de 1 500 familias indígenas en la ciudad hayan accedido a vivienda en propiedad incluyendo, hasta donde las condiciones materiales lo han permitido, la incorporación de la perspectiva de la pertinencia cultural. El programa de vivienda indígena ha sido el más grande en la historia de la ciudad.

1446. De la misma manera, la niñez indígena es la destinataria principal del programa de apoyo a niñas y niños en riesgo de deserción escolar del DIF-DF, ya que una de cada cuatro becas se destinan a niñas y niños indígenas. En materia educativa se ha venido cerrando la brecha de escolaridad entre mujeres y hombres, y en algunos casos, como la escuela secundaria, incluso se presenta por vez primera en la historia de la ciudad una tasa ligeramente mayor de escolaridad de mujeres que de hombres.

1447. Aunque de manera incipiente, se han ido mejorando las condiciones de acceso de las mujeres a la justicia, específicamente en lo que se refiere a diversas formas y modalidades de violencia de género. Se ha fortalecido y ampliado el servicio de las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar y del Albergue para Mujeres Víctimas de la Violencia, así como se ha instituido el Programa de Seguro contra la Violencia hacia las Mujeres y el Programa de Reinserción Social de las Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues, y se ha elevado el alcance y profundidad de los servicios que en materia de violencia de género presta el Instituto de las Mujeres. La reciente promulgación de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Distrito Federal obliga a la creación de un Sistema de Prevención y Atención de la Violencia para las Mujeres, que deberá mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a la justicia y reducir la violencia e inequidad que padecen.

1448. Existen, además, consejos consultivos para diferentes temáticas:

- i)* El Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- ii)* El Consejo de Asistencia e Integración Social.
- iii)* La Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos y Comunidades Étnicas en el Distrito Federal.⁷¹
- iv)* El Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal y Órganos Colegiados.
- v)* El Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

1449. La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (ssp) está impulsando el Programa de Cortesía Urbana para Personas Discapacitadas [*sic*] que tiene dos líneas de acción: *i*) sensibilizar al personal de la ssp sobre el tema de discapacidad, y *ii*) propiciar la accesibilidad a servicios ciudadanos.⁷² Para esta última, se diseñó un sistema de tarjetones vehiculares para la utilización de los estacionamientos reservados.⁷³ Sin embargo, este programa ha sido criticado por sus limitantes para imponer sanciones inmediatas a las personas infractoras.

1450. Por otra parte, considerando que prevalecen situaciones de discriminación que se reflejan en las detenciones de ciertas personas por su pertenencia a grupos (personas y poblaciones callejeras, jóvenes, personas LGBTTT, etc.), se estima urgente generar programas integrales de capacitación y revisar las políticas de combate a la inseguridad que priorizan el número de detenciones y ponen en riesgo a las personas más vulnerables.

Instituciones específicas

1451. Hay, además, en el Distrito Federal, instancias cuya misión es responder a las necesidades específicas de ciertos grupos, como el Instituto de las Mujeres (Inmujeres-DF), el Instituto de la Juventud, el DIF-DF, entre otras.⁷⁴

Instituto de Acceso a la Información Pública

1452. El papel de instituciones como el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es fundamental para avanzar en la participación de los grupos discriminados en la ciudad. Sin embargo, de acuerdo con el cuestionario⁷⁵ elaborado por el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, no se considera necesario diseñar campañas de promoción y educación para crear conciencia en la población acerca del fenómeno de la discriminación, el respeto a la diversidad y el ejercicio de la tolerancia, y tampoco cuenta en sus instalaciones con rampas y barandales de apoyo ni señalización para personas con discapacidad.

Instituto Electoral del Distrito Federal

1453. En julio de 2003 el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) colocó casillas de votación en lugares de libre acceso adaptadas para personas con discapacidad y adultas mayores. Se entregaron a los funcionarios de casilla folletos con información para el adecuado trato a los votantes que integran estos dos grupos de población.⁷⁶ Se han desarrollado materiales innovadores que tienden a garantizar el ejercicio del voto de todos los ciudadanos, como:

- a) Clip para sujetar boletas electorales.
- b) Sello “X” (evita sostener y anotar en la boleta con el plumón tradicional).
- c) Cancel modular electoral (con una altura y medidas adecuadas para estas personas).

- d) Mascarilla Braille; y
- e) Etiquetas para urnas con indicaciones en Braille.

1454. De acuerdo con el cuestionario elaborado por el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal,⁷⁷ los programas que incluyen la atención a grupos en situación de discriminación son los de Capacitación Electoral, Educación Cívica, Edición de Publicaciones y la Campaña de Difusión de la Cultura Democrática. Sin embargo, ninguno de estos programas promueve espacios para la participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas correspondientes de las personas o grupos en situación de discriminación.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

1455. En marzo de 2002, la CDHDF puso en marcha el Programa contra la Discriminación, cuyo objeto es diseñar mecanismos y estrategias para la sensibilización en torno a la discriminación en la ciudad de México e impulsar, en coordinación con otros actores, la construcción de una agenda en materia de derechos humanos. De este programa surgió la Campaña Permanente por la No Discriminación, que se diseñó con la idea de promover y difundir diversas acciones y estrategias enfocadas a la sensibilización y concientización sobre el derecho a la no discriminación, mediante la construcción de sinergias institucionales en las que se priorice la participación de la sociedad en su conjunto.

1456. Actualmente, a través del Programa de Promoción por la No Discriminación, la CDHDF lleva a cabo acciones orientadas a prevenir y erradicar la discriminación en la ciudad de México, como las audiencias públicas, cuyo fin es abrir un espacio de expresión ante el ombudsmán capitalino para los grupos mayormente discriminados (en 2006 se llevó a cabo una audiencia pública para indígenas; en 2007, una para personas con discapacidad y dos para personas y grupos LGTBTT).

1457. En 2007, el objetivo del Programa de Atención a la No Discriminación fue contribuir a prevenir y erradicar la discriminación en el Distrito Federal, mediante las estrategias siguientes: *i)* conocer la situación y las necesidades especiales de los grupos en situación de discriminación; *ii)* hacer compatibles las agendas de la CDHDF con las de la sociedad civil organizada, *iii)* incidir en políticas públicas y legislación, *iv)* promover la apropiación de la cultura de la inclusión y el rechazo a la discriminación y *v)* difundir, entre los grupos en situación de discriminación, los mecanismos de defensa de los derechos humanos y del derecho a la no discriminación.

1458. En 2006, la CDHDF creó la Cuarta Visitaduría, que recibe y procesa las quejas de ciertos grupos específicos. Asimismo, cabe mencionar, que las demás visitadurías tienen la obligación de tramitar quejas relativas a presuntas discriminaciones.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

1459. La ALDF desarrolla sus trabajos sobre el tema de discriminación por medio de la Comisión de Equidad y Género, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, la Comisión de Asuntos Indígenas y la Comisión de Derechos Humanos. Entre las acciones legislativas realizadas, están la dictaminación y aprobación de puntos de acuerdos e iniciativas de reforma en diversos temas.

1460. Algunas de las iniciativas más recientes presentadas ante la ALDF relacionadas con el tema de la discriminación son:

Nombre de la iniciativa	Presentación	G. Parlamentario	Objetivos de la iniciativa	Estatus
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 25, 139, y que adiciona el artículo 125 bis al Código Penal para el Distrito Federal	27/3/07	Coalición Parlamentaria Socialdemócrata	Tipificar penalmente el feminicidio, los crímenes de odio por homofobia, lesbofobia, identidad genérica y nacionalidad, considerados como agravantes en la comisión del delito.	En proceso de dictaminación
Iniciativa de decreto por el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal	29/3/07	PAN	Modificar el artículo 4º, donde ahora se entenderán como grupos en situación de discriminación a las personas tatuadas o perforadas.	En proceso de dictaminación
Iniciativa de reformas a la Ley de Cultura Cívica	3/4/07	PRD	Propone modificaciones a la Ley de Cultura Cívica, para no afectar a las personas de escasos recursos, ni estigmatizarlas por su condición.	En proceso de dictaminación
Iniciativa de decreto por la cual se reforma la fracción IV del artículo 6º de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México	12/4/07	PAN	Permitir a las personas con ceguera realizar exámenes auditivos y en Braille para ingresar a dicha institución.	En proceso de dictaminación
Iniciativa con Proyecto por el que se reforma el artículo 20 de la Ley para las personas con Discapacidad en el Distrito Federal	2/10/07	PAN	Permitir el acceso de discapacitados que estén acompañados y auxiliados por perros guías, a todos los edificios o establecimientos mercantiles	En proceso de dictaminación
Iniciativa para adicionar un artículo al capítulo III de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.	11/10/07	PRI	Hacer obligatorio el acceso a perros guía en establecimientos mercantiles, como restaurantes o bares.	
Iniciativa de Ley de los Derechos de los Pueblos Originarios y Comunidades de Origen Étnico en el Distrito Federal	8/11/07	PRD	La Comisión de Asuntos Indígenas está realizando foros de consulta para integrar las iniciativas que con el tema se han presentado	
Iniciativa de Ley de Derechos Sociales de los Grupos Étnicos con Permanencia en el Distrito Federal	29/11/07	PRD		En proceso de dictaminación.

18.4 Conclusiones del capítulo

1461. El arraigo cultural de la discriminación permea todas las estructuras administrativas y de procuración y administración de justicia. Se encuentra en las leyes, en los reglamentos, en los procedimientos, en el trato hacia las personas. La discriminación es estructural y no incidental.

Falta de información

1462. No existe información ni un análisis comprensivo de la discriminación en la ciudad de México con indicadores, ni se genera información desagregada por parte de las instituciones públicas. No se tiene información específica para el Distrito Federal sobre la discriminación entre particulares.

Causas fundamentales de la discriminación

1463. La pobreza y la pertenencia territorial son dos de las causas y consecuencias más contundentes de la discriminación en el Distrito Federal. La marginación se materializa en la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, y se profundiza mediante la exclusión de los espacios de participación.

Contextos de la discriminación

1464. Los contextos en los que se da la discriminación en la ciudad de México con mayor frecuencia son los espacios de participación en la vida pública, las políticas de seguridad, y en los ámbitos laboral, mercantil y social en general.

Grupos o colectivos mayormente discriminados

1465. De acuerdo con la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, los grupos mayormente discriminados en la ley son las niñas, los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas que viven con VIH-SIDA, con discapacidad, con problemas de salud mental, orientación sexual e identidad de género, adultas mayores, privadas de su libertad, en situación de calle, migrantes, pueblos indígenas, y los que sufren algún tipo de discriminación como consecuencia de las transformaciones sociales, culturales y económicas.⁷⁸

Legislación

1466. Hay un gran número de disposiciones que se refieren a la igualdad, a la (no) discriminación y a diversos grupos de población, sin embargo, la gran dispersión y falta de visión estratégica generan tanto espacios de desprotección, como incongruencias que deben ser remediadas.

1467. Aún existen disposiciones en leyes, códigos y reglamentos que son discriminatorios.

1468. La Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal tiene deficiencias; en particular, en las facultades del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación, las medidas positivas y los actos considerados *a priori* como discriminatorios, así como los actos que no se consideran discriminatorios.

1469. El tipo penal de la discriminación, plasmado en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal no se aplica, por lo que no constituye una verdadera protección a las personas contra la discriminación.

Políticas públicas

1470. Actualmente no se ha dado cumplimiento a las atribuciones conferidas por ley al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación.

1471. Los consejos asesores o promotores no cuentan con evaluaciones sobre la eficacia de sus labores, por lo que no se puede determinar el grado en que constituyen verdaderos espacios de deliberación y toma de decisiones de política pública.

1472. Las políticas públicas hasta ahora ejecutadas no han sido del todo exitosas en eliminar la discriminación y generar una situación de igualdad de trato y de oportunidades. No se ha llevado a debate de manera amplia y participativa la idoneidad de los programas sociales universales.

Instituciones públicas

1473. Las instituciones públicas generalmente tienden a replicar la discriminación culturalmente arraigada en la sociedad.

1474. Las y los servidores públicos no están capacitados y sensibilizados sobre el fenómeno de la discriminación, por lo que replican prejuicios, estereotipos y estigmas al ejercer el servicio público.

Notas

¹ Este apartado es complementario de los apartados que corresponden a los diversos grupos de población que se encuentran en la parte VI: Grupos de población.

² Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM/Poírúa/CNDH, México, 2005.

³ *Idem*.

⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación general 25, referente a medidas especiales de carácter temporal (1999), párr. 8.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, México, 2000.

⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación general 18, relativa a la no discriminación (1989), párr. 7. Esta definición, sustantivamente, ha sido recogida por diversas legislaciones nacionales e internacionales, por lo que hay consenso en que la discriminación implica la diferenciación basada en ciertas características, con consecuencias negativas para la persona o grupo de personas (p.ej. negación, anulación, etc., de derechos).

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 1°; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 4°, y Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, artículo 5°.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva 18/2003 (derechos de los migrantes indocumentados).

⁹ Luigi Ferrajoli, *Igualdad y diferencia de género*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), (Col. Miradas 2), 2005.

¹⁰ Cabe mencionar la Declaración emitida en ocasión de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia, que se llevó a cabo en Durban, Sudáfrica, en 2001.

¹¹ Esta Convención entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

¹² Del artículo 1° de la CPEUM, “se desprende que –como regla general– el principio de no discriminación rige no solamente para las autoridades, sino también para los particulares”. Cita de Miguel Carbonell, *El derecho a no ser discriminado entre particulares*, México, Conapred (Col. de Estudios 3), 2006.

¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación general 25, referente a medidas especiales de carácter temporal (1999).

¹⁴ Mario Santiago Juárez, *Igualdad y acciones afirmativas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Conapred, 2007.

¹⁵ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 2° y 5°.

¹⁶ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículo 7°.

¹⁷ Convención de los Derechos del Niño, artículo 2°, f. 2.

¹⁸ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 4°, fracción 1.

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), Observación general 6 (1995), y Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas adultas mayores.

²⁰ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), artículo 2°.

²¹ Conapred y Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, México, 2005.

²² *Idem*.

²³ Roy Campos y Carlos Penna, *Mitos y percepciones sobre la homosexualidad*, Consulta Mitofsky, México, 2007.

²⁴ *Idem*.

- ²⁵ Conapred y Sedesol, *Primera Encuesta Nacional...*, *op. cit.*
- ²⁶ Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Informe de actividades*, México, 2004.
- ²⁷ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, Ginebra, 2004.
- ²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Índice de desarrollo humano*, México, 2006. Cifras de 2004.
- ²⁹ Sedesol y Consejo de Desarrollo Social, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006: una valoración general*, México, 2006. Para más información, véase la introducción a la parte III. Núcleo Seguridad humana.
- ³⁰ Para más información, véase la parte III, y parte VI, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ³¹ Para más información, véase la parte VI, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras. Esta misma situación se observa en relación con algunas comunidades indígenas de la ciudad de México. Para más información, véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ³² Para más información, véase la parte III, capítulos 11 y 12: Derecho al agua y Derecho a una vivienda adecuada, respectivamente.
- ³³ CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, *op. cit.*
- ³⁴ Delegación Iztacalco, pase de lista.
- ³⁵ CEPAL, *Equidad...*, *op. cit.*
- ³⁶ INEGI, *II Censo de población y vivienda*, 2005.
- ³⁷ *Idem.*
- ³⁸ CEPAL, *Equidad...*, *op. cit.*
- ³⁹ Véase <http://www.inmujeres.df.gob.mx/tem_interes/index.html>.
- ⁴⁰ Para más información, véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personal.
- ⁴¹ Para más información, véase la parte VI, capítulos 28 y 31: Derechos de las y los jóvenes y Derechos de las poblaciones callejeras.
- ⁴² Un caso paradigmático de la discriminación que impera en los cuerpos de seguridad de la ciudad de México contra mujeres jóvenes de bajos recursos económicos, es el de la joven Nadia Ernestina Zepeda Molina, detenida arbitrariamente días después de haber cumplido 18 años de edad, violada sexualmente y acusada falsamente de tráfico de drogas. Nadia fue detenida el 23 de enero de 2003 en la colonia Agrícola Oriental, durante un operativo realizado por el hoy extinto grupo Sagitario, cuando iba caminando por la calle con un par de amigos. Ni los policías ni su vehículo llevaban ningún tipo de identificación. Sin haber mostrado orden de detención, los oficiales subieron a Nadia y a sus amigos a la camioneta. Ella fue violada sexualmente. Después de varias horas de viajar en el transporte policiaco, fue “entregada” a las autoridades ministeriales y acusada de haber sido detenida al momento de comercializar droga. Los acompañantes de Nadia fueron liberados, pero ella fue mantenida incomunicada dos días. Después de enfrentar un juicio plagado de irregularidades, fue sentenciada a cinco años de prisión y encarcelada en el Centro de Readaptación Social Santa Martha Acatitla. Nadia fue liberada el 25 de agosto de 2005. Véase <<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=401>>.
- ⁴³ Para más información, véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personal y la parte VI, capítulos 28 y 31: Derechos de las y los jóvenes y Derechos de las poblaciones callejeras.
- ⁴⁴ Juan Martín Pérez García, “Entre la discriminación y el olvido. Estado y sociedad frente al consumo de drogas”, *El Defensor*, núm. 9, CDHDF, 2007. Para más información, véase la parte VI, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ⁴⁵ Esto abarca el periodo de enero a septiembre 2007.
- ⁴⁶ Para más información, véase la parte VI, capítulo 32 y 33: Derechos de las personas adultas mayores y Derechos de las personas con discapacidad, respectivamente.
- ⁴⁷ Para más información, véase la parte VI, capítulo 30: Derechos de personas lesbianas, gays, transexuales, transgénero y travestis (LGBTTT).
- ⁴⁸ Martha Lilia Giraldo Rodríguez, *Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2006. Para más información, véase la parte VI, capítulo 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ⁴⁹ Conapred y Sedesol, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, México, 2005.
- ⁵⁰ Para más información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ⁵¹ Letra S, *Reporte anual de crímenes de odio por homofobia*, <<http://www.letraese.org.mx/contracrímenes.htm#2>> (consultada el 30 de octubre de 2007). En la misma página se describe el caso paradigmático de Raúl Osiel Marroquín Reyes, *el Sádico*, presunto secuestrador y homicida de jóvenes homosexuales a quienes contactaba en bares y discotecas de la ciudad de México, quien está involucrado en seis secuestros y el homicidio de cuatro de sus víctimas. Cuando lo detuvieron, dijo no tener remordimientos por sus crímenes. Incluso aseguró que sus delitos “hacían un bien a la sociedad, pues esta gente hace que se malee la infancia”. Para más información, véase la parte VI, capítulo 30: Derechos de personas lesbianas, gays, transexuales, transgénero y travestis (LGBTTT).
- ⁵² El 4 de agosto de 2004, la Asamblea de Indígenas Migrantes dirigió un comunicado a la CDHDF para denunciar la presencia, en diversas estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de, de un anuncio que promocionaba un desodorante que decía: “Para que el metro no huelga a Indios Verdes...”, y en letras más pequeñas: “...Ahora nadie va a oler mal, protección contra el mal olor las 24 horas, desde \$13.00”. Este caso se resolvió mediante conciliación.
- ⁵³ Por ejemplo, véase el artículo de Ángel Bolaños Sánchez, “Niños indígenas migrantes en el Distrito Federal se quejan de discriminación en la escuela”, *La Jornada*, el domingo 23 de abril de 2006, en <<http://www.jornada.unam.mx/2006/04/23/038n1cap.php>> (consultada el 15 de febrero de 2008).
- ⁵⁴ Por ejemplo, véase el artículo de Sergio Fimbres sobre discriminación a personas LGBTTT en bancos, del 19 de septiembre de 2007, en <<http://erradiquemosladiscriminacion.blogspot.com/2007/09/ignoran-bancos-ley-de-convivencia.html>> (consultada el 15 de febrero de 2008).
- ⁵⁵ Por ejemplo, véase la entrevista a Regina Orozco en *Enkidu*, en <http://enkidumagazine.com/art/2007/200907/e_2009_017_a.htm>

- (consultada el 15 de febrero de 2008), en el que la artista relata la discriminación que sufrió al serle negada la entrada a sus acompañantes travestidas en un centro nocturno de la ciudad de México. Asimismo, véase Delegación Álvaro Obregón, “Verificación y posible clausura de Sports World”, *Boletín de prensa*, núm. DAO/CCS/012/07, en <http://www.aobregon.df.gob.mx/noticias/detalleNoticias.html?id_noticia=71> (consultada el 15 de febrero de 2008).
- ⁵⁶ Actualmente hay, en la ALDF, tres iniciativas de reforma a la ley con objeto de agregar como grupos discriminados a las empleadas del hogar, a las personas obesas y a las personas con tatuajes y *piercings*.
- ⁵⁷ INEGI, *II Censo de población y vivienda*, 2005.
- ⁵⁸ La CPEUM se refiere genéricamente a “derechos y libertades de las personas” mientras que la LPED habla solamente de “derechos”. De acuerdo con la definición de Miguel Carbonell, son fundamentales “los derechos que están previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales”, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM/Porrúa/CNDH, 2005.
- ⁵⁹ Christian Courtis, “Legislación y las políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino”, en Carlos de la Torre (coord.), *Derecho a la no discriminación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Conapred/CDHDF, México, 2006.
- ⁶⁰ Véase el artículo 21, fracción V, LPEDDF.
- ⁶¹ Christian Courtis, *Legislación y las políticas antidiscriminatorias...*, *op. cit.*
- ⁶² Propuesta de lenguaje no discriminatorio en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, enviado para la V Sesión del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación, 25 de mayo de 2007.
- ⁶³ Ley de Sociedad de Convivencia, artículo 20.
- ⁶⁴ Véase el artículo 3º, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁶⁵ Véase el artículo 2º, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁶⁶ Véase el artículo 20, fracción XII, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- ⁶⁷ Véase el artículo 9º, 10 y 75, Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles del Distrito Federal.
- ⁶⁸ Cifras hasta abril de 2007.
- ⁶⁹ En un caso se trata de dos presuntas víctimas, un hombre y una mujer.
- ⁷⁰ Véase el artículo 31, LPEDDF.
- ⁷¹ Creado por decreto del jefe de Gobierno del Distrito Federal del 14 de febrero de 2007. También se creó recientemente el Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal. Para mas información, véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ⁷² ssp, Programa de Cortesía Urbana para Personas Discapacitadas [*sic*], en <<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/Discapacitados.htm>>.
- ⁷³ *Idem*.
- ⁷⁴ Para mayor información, véase la parte VI, Grupos de población.
- ⁷⁵ Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, *Cuestionario para la consulta interna sobre la discriminación en el Distrito Federal*, México, 2007. En la pregunta “El área a su cargo fomenta la participación activa de los grupos en situación de discriminación, en la vida pública y social?”, el Infodf respondió: “no aplica”.
- ⁷⁶ Anunciación Comunicación Alternativa, “Habrà el 6 de julio casillas adaptadas”, 7 de abril de 2003.
- ⁷⁷ Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, *Cuestionario para la consulta interna sobre la discriminación en el Distrito Federal*, México, 2007.
- ⁷⁸ Actualmente, en la ALDF, hay tres iniciativas de reforma a la ley con objeto de agregar como grupos discriminados a las empleadas del hogar, a las personas obesas y a las personas con tatuajes y *piercings*.

Capítulo 19. Derecho al acceso a la información

19.1 Introducción

Definición

1475. Por definición, el derecho de acceso a la información pública gubernamental supone dos elementos principales: la titularidad de una potestad jurídica para solicitar y obtener información pública gubernamental,¹ la cual definiremos como aquella que los órganos de Estado generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier motivo, y de forma especial la que documenta el ejercicio de sus facultades o su actividad.

1476. Una vez que la información es producida, procesada o, en ciertos casos, simplemente apropiada, sus tenedores están obligados a administrarla adecuadamente con el fin de que la sociedad disponga de ella. En consecuencia, suele hablarse de acceso a la información pública gubernamental siempre que se trate de la *interacción* entre *personas* y una *agencia estatal*, que tenga por objeto conocer la información generada por esta última o depositada en sus archivos. El acceso a la información admite, por una parte, el derecho a conocerla y, por otra, la obligación del Estado de permitir el acceso a ella.

1477. Así, la ciudadanía (sea formalmente organizada, simplemente organizada o por medio de la participación individual) tiene un doble valor frente al derecho a conocer la información pública. Por un lado, como parte del amplio universo de sujetos activos con derecho a ser informados por los órganos públicos, dependencias gubernamentales y los organismos de Estado; y por otro, como actor social que participa directamente en la observación del ejercicio de las actividades públicas con la abierta intención de colaborar en el proceso de toma de decisiones que la afectan directa o indirectamente y de realizar propuestas para ser escuchadas en sus respectivas áreas de conocimiento.

Evolución

1478. Una característica de las sociedades democráticas es el reconocimiento legal de la potestad de las personas de acceder a la información pública gubernamental. Este derecho fundamental ha tenido un largo recorrido en México. Su punto de partida fue la modificación, en 1977, del artículo 6° constitucional, aprobada durante la “reforma política”, en la que se adicionó una frase, para quedar como sigue:

La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

1479. Debido a su vaguedad, la incorporación de este texto a nuestro marco normativo abrió un amplio debate sobre sus alcances e implicaciones. Incluso, en la década de los ochenta, se realizaron

diversos esfuerzos para promulgar una legislación específica en la materia que ayudara a determinar el contenido y límites de este derecho.² Sin embargo, como ninguno de esos esfuerzos prosperó y el derecho a la información no tuvo otra referencia que el enunciado incluido en el artículo 6° constitucional, correspondió al Poder Judicial de la Federación, y principalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por la vía de criterios jurisprudenciales, determinar su contenido.

1480. La primera resolución de la SCJN derivó de un amparo en revisión interpuesto por Ignacio Burgoa,³ quien, al alegar el ejercicio de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 6° y 8°, solicitó información sobre el monto de la deuda externa en el sexenio del presidente López Portillo. Tomando como referencia el dictamen de la reforma a la Constitución, la Segunda Sala de la Corte negó el amparo y expresó:

el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión que se instituyó con motivo de la llamada reforma política y que consiste en que el Estado permita el que a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición del derecho a la información queda a la legislación secundaria y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.⁴

1481. Posteriormente a esta que podríamos considerar la primera etapa del derecho de acceso a la información (en la que paradójicamente fue negado como tal), y a raíz de los acontecimientos de Aguas Blancas en 1995, el pleno de la Suprema Corte aprobó otra tesis jurisprudencial. En ella reconoce, a diferencia del precedente anterior, que los individuos tienen derecho a obtener información de las actividades del Estado a efecto de mantener a la ciudadanía informada, y que esta información debe ser veraz,⁵ limitándose a establecer la obligación de comportarse con verdad.

1482. Dos nuevos amparos en revisión sirvieron para la delimitación del derecho de acceso a la información en los términos que actualmente se conoce. En el primero,⁶ si bien la Segunda Sala sobreseyó la demanda, de manera implícita esbozó el contenido del derecho al argumentar que “el contenido del derecho a estar informado como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa”.⁷ En la otra resolución⁸ la Corte dibujó con mayor claridad el contorno del derecho de acceso a la información al establecer que:

Como garantía constitucional que es el derecho a la información, es patente que su titular es todo aquel sujeto que se encuentra en la situación de gobernado, atendiendo al artículo 1° de la Constitución, en consecuencia, la totalidad del derecho debe considerarse atribuida a cualquier persona jurídica, física o moral, en la medida en que las personas jurídicas son reconocidas por la ley.⁹

1483. Hacia finales de los años noventa, éstas eran, por la vía de la interpretación judicial, las bases del derecho de acceso a la información. Este incipiente desarrollo recibió, en pleno contexto de la llamada “transición democrática”, el impulso de dos sucesos. El primero fue resultado de un seminario convocado en la ciudad de Oaxaca, en el que medios de comunicación y académicos plantearon la exigencia de contar con una ley de acceso a la información. La relevancia de este seminario se condensa en la Declaración de Oaxaca y en su poderosa repercusión en la opinión pública.¹⁰

1484. El otro suceso fue, precisamente, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya entrada en vigor en 2002 se convirtió en un parteaguas en la materia. Las discusiones en torno al contenido de la ley, así como su promulgación, tuvieron un efecto positivo en el acontecer legislativo de los estados. Gradualmente, la totalidad de las entidades federativas del país y el Distrito Federal emitieron su propia legislación en la materia.

1485. El estado actual de la cuestión está marcado significativamente por la llamada “constitucionalización” de la transparencia y el acceso a la información, que se concretó con una nueva reforma al artículo 6° de la Carta Magna, publicada el 20 de julio de 2007 y que señala:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

1486. A partir de esta modificación, y de acuerdo con el artículo 133 constitucional, el orden jurídico en materia de acceso a la información se integra por:

- a) el propio artículo 6° constitucional y las interpretaciones que de él ha hecho la Suprema Corte de Justicia Nacional;
- b) por los ordenamientos internacionales ratificados por México y las interpretaciones que los organismos establecidos en ellos han hecho sobre el derecho a la información;
- c) las leyes federal y locales; y
- d) los lineamientos administrativos que en sus términos sean promulgados.

Marco normativo del acceso a la información en el Distrito Federal

1487. En los términos del apartado anterior, la legislación especial en la materia para el Distrito Federal se encuentra con la Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que reconoce como sus objetivos transparentar el ejercicio de la función pública y que todas las personas tengan

acceso a la información pública que generan y poseen los órganos de gobierno locales. También señala que esta información debe ser considerada como un bien de dominio público y debe ser accesible para cualquier persona.¹¹

1488. Un aspecto relevante de esta Ley es que trata de establecer una pauta para lograr que los entes públicos del Distrito Federal lleven a cabo el ejercicio del gasto público,¹² respetando los principios de “legalidad, certeza jurídica, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad en sus actos”.¹³

19.2 Obligaciones del Estado

1489. El acceso a la información tutela la obtención de información como bien jurídico directo (en que su entrega satisface *per se* algún derecho), así como casos en que es considerada un medio relevante para el ejercicio de otros derechos (es decir, la información solicitada es un bien indirecto requerido para hacer efectivo en mejor medida otro derecho).

1490. En ambos casos, su cumplimiento se mediría al valorar las condiciones para su goce y disfrute. Desde este punto de vista, bastaría con evaluar si el acceso a la información se cumple, dependiendo de si se entrega o no la información requerida, así como una mirada crítica a los factores que inciden en ello. Sin embargo, para la elaboración de este *Diagnóstico* se parte de una concepción sustantiva de la democracia que supone la garantía y el respeto de los derechos humanos considerados como indivisibles e interdependientes.¹⁴ Desde este segundo enfoque, la vigencia y respeto del derecho a la información tiene, además, una importante repercusión en varios aspectos de la vida de las personas. Éste es el punto de partida que se emplea para determinar, en primer término, las obligaciones del Estado y, posteriormente, si este derecho se cumple o no en el Distrito Federal.

Acceso a la información en sociedades democráticas

Acceso a la información pública, libertad de expresión¹⁵ y derecho a la información

1491. En el derecho internacional de los derechos humanos se ha logrado un sólido desarrollo jurisprudencial que relaciona el derecho a la información con la libertad de expresión. Esta relación deriva de la redacción de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales contienen expresiones que hacen referencia a la hipótesis de tener acceso a información (buscar, investigar y recibir).¹⁶

1492. Por ejemplo, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

1493. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha interpretado que el contenido de este artículo de la Convención incluye “el derecho de acceder libremente a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado” y que ésta “es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional, por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes, y la transparencia de las actuaciones estatales”.¹⁷

1494. Una de las herramientas más poderosas de la libre expresión de ideas, es el ejercicio de actividades preponderantemente informativas. La sutil diferencia entre expresión e información¹⁸ radica en el ánimo de organizar los datos con la intención de comunicarlos.¹⁹ Por tanto, “se puede afirmar que si bien es cierto que el sujeto activo de esta libertad puede ser, en estricto sentido, cualquier individuo, también lo es que generalmente se delega en los periodistas,²⁰ quienes encuentran en esta libertad el fundamento más importante para el ejercicio de su profesión”.²¹

1495. Las sociedades democráticas requieren de pluralidad y de medios informativos serios. Por ello, garantizar el acceso a la documentación depositada en los archivos de las dependencias públicas (a cualquier persona y de forma especial a los periodistas) es una condición imprescindible para generar una opinión pública democrática, identificada con el respeto y defensa de los derechos humanos.²²

1496. De esta primera relación entre libertad de expresión, derecho a la información y acceso a la información se deduce que la participación del Estado tiene dos vertientes. La primera se expresa en la abstención de impedir el flujo de la información, para lo cual las sanciones y la actuación del órgano garante desempeñan un papel central. La segunda se refiere al conjunto de acciones positivas que los órganos de Estado deben implementar, incluidos su procesamiento y producción, para poner a disposición de la ciudadanía la información y documentación relacionadas con la gestión pública.

Acceso a la información y participación política

1497. Otro aspecto relacionado con la vigencia de la democracia es la participación política. Este derecho implica que, además de deliberar libre e informadamente sobre asuntos públicos (derecho civil), la ciudadanía participará directamente en la conducción de dichos asuntos (derecho político).

1498. El artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al referirse a los derechos políticos, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:²³

- a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

1499. Las tres dimensiones de este derecho, la participación en la gestión de los asuntos públicos, la participación en elecciones –voto y candidatura– y el acceso a las funciones públicas, requieren de información suficiente. De forma concreta, en nuestro país el Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación (ТЕРПФ) ha señalado que “todos los mecanismos de la democracia participativa serían completamente vacuos y hasta peligrosos si desde el propio Estado no se asegurara un efectivo acceso a la información que permita formar, a nivel de cada ciudadano, un juicio informado acerca de aquellas cuestiones sobre las que permanentemente se le solicite su opinión”.²⁴

1500. Al igual que en la relación con las libertades de expresión e información, el acceso a la información impone a las autoridades del Distrito Federal ciertas obligaciones. En este caso, garantizar a la ciudadanía la participación en los asuntos públicos, en una sociedad democrática con información suficiente.

Acceso a la información pública y derechos económicos, sociales y culturales²⁵

1501. Como se señaló, una concepción de democracia²⁶ sustantiva que considere seriamente la interdependencia de los derechos humanos, debe prestar atención al vínculo que un derecho guarda con otros. Es el caso de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales y el acceso a la información. A continuación se presentan dos ejemplos relevantes de esta interdependencia, reconocida por los órganos facultados para interpretar el contenido normativo de los tratados internacionales de derechos humanos.

Derecho a la información y derecho a la salud

1502. La condición de dependencia entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la salud ha sido expresamente reconocida por el Comité de Derechos Humanos en su Observación general núm. 14, que expresa: “el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos [...] en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, *al acceso a la información* y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud”.²⁷

1503. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general núm. 4,²⁸ destaca que “el derecho de los adolescentes a tener acceso a información adecuada es fundamental [en la promoción] de medidas económicamente racionales, incluso a través de leyes, políticas y programas, con respecto a numerosas situaciones relacionadas con la salud”.²⁹

1504. El Comité ha puesto, además, énfasis en la obligación de garantizar el conocimiento de “información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, *en especial la información y el material* que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental”.³⁰ Como se aprecia, para la vigencia del derecho a la salud³¹ es determinante no sólo la posibilidad de solicitar y recibir información..., sino que se requiere que las autoridades cumplan con la obligación de difundirla, y aseguren que cierta información de interés público llegue a la población.

Acceso a la información y derecho al agua

1505. La relación entre el derecho al agua y el acceso a información en poder de las agencias del Estado cuenta con una larga tradición, tanto en la literatura como en el desarrollo jurisprudencial e incluso en el marco normativo.³² Por ejemplo, al definir el contenido normativo de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en la Observación general núm. 15, el Comité DESC determinó que uno de los factores para el ejercicio del derecho al agua,³³ que se aplican en cualquier circunstancia, es la accesibilidad. Como componente de ésta señala el “acceso a la información”, y subraya que “la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua”.³⁴

1506. Más adelante, el propio Comité DESC insiste en la relevancia del acceso a la información para el pleno respeto del derecho al agua y expresa:

Al formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua, deberán respetarse, entre otros, los principios de no discriminación y de participación popular. El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente³⁵ que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros.³⁶

1507. Este ejemplo nos muestra, que entre las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal se encuentra la de proporcionar la información que se encuentre en su poder, así como la que esté en posesión de terceros y sea relevante para la vigencia de ciertos derechos.

Información como bien directo tutelado por el derecho al acceso a la información

1508. Hay casos en los que el acceso a la información se entiende como derecho autónomo y no como derecho instrumental, pues si bien la información obtenida aún estará sujeta a usos ulteriores, su característica de bien directo es mayor. Los siguientes son los ejemplos más relevantes y se exponen con la finalidad de mostrar el conjunto de obligaciones que el Estado tiene en la materia.

Información y derecho a la autodeterminación informativa (habeas data)

1509. Esta acción (*habeas data*) se sustenta en el derecho a la vida privada y consiste en garantizar a las personas el acceso a cualquier información que les compete personalmente y que se encuentre en poder o haya sido previamente confiada a un tercero.³⁷

1510. En su forma más amplia, este derecho brinda protección jurídica para lo siguiente:

Tener acceso a información de su interés o para conocer datos sobre su persona que se encuentran en archivos o registros; actualizar informaciones o datos personales contenidos en archivos o registros; rectificar informaciones o datos inexactos; excluir o suprimir datos sensibles que, por su carácter personal o privado, no deben ser objeto de almacenamiento o registro a fin de salvaguardar la intimidad

personal o la eventual discriminación; garantizar la confidencialidad de informaciones o datos personales que, por su carácter reservado, no deben difundirse a terceros (secreto tributario, bancario o médico).³⁸

1511. Desde esta perspectiva, las autoridades del Distrito Federal concentran un cúmulo de información directamente relacionada con la autodeterminación informativa y, por lo tanto, este derecho es potencialmente exigible frente a ellas.³⁹ Forma parte de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal adoptar medidas adecuadas que garanticen que las personas conozcan su propia información y, si es el caso, corregirla.

*Acceso a la información y derecho al debido proceso*⁴⁰

1512. Otra posibilidad relacionada con la información como bien directo, es la solicitud de copias de un expediente o documento para presentarlo como prueba en una acción judicial.⁴¹ En estos casos, la información en posesión de las instancias de gobierno puede ser determinante para la vigencia del derecho a ser oído y vencido en juicio. Un ejemplo ilustrativo de lo anterior proviene de una resolución del Poder Judicial Federal, al abordar una negativa a entregar información propia como resultado de la aplicación del artículo 4° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Corte sostuvo en este caso que el principio de discrecionalidad (contenido en la ley):

en modo alguno debe llegar al extremo de negar la expedición de constancias y pruebas solicitadas por quien hubiera comparecido al procedimiento relativo como parte interesada para exhibirlas como pruebas en un procedimiento judicial o jurisdiccional [...] pues tal negativa se traduce en una limitación a las posibilidades de defensa del solicitante, violándose de tal manera su garantía de audiencia.⁴²

1513. El acceso a información sobre la acusación formulada en los procesos judiciales es otro de los elementos que forman parte de las garantías mínimas del proceso penal.⁴³ Sobre el particular, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que en “todos los casos de acusación de carácter penal, incluidos los de las personas no detenidas [...] el derecho a ser informado ‘sin demora’ de la acusación exige que la información se proporcione [...] tan pronto como una autoridad competente formule la acusación”. Y que para satisfacer estas exigencias, la acusación puede haber sido formulada verbalmente o por escrito, “siempre que en la información se indique tanto la ley como los supuestos hechos en que se basa”.⁴⁴ Es el caso de la autoridad competente del Distrito Federal, que al dar información a los acusados, está satisfaciendo de forma directa este derecho.

Consideraciones respecto de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en materia de acceso a la información

1514. A partir del contenido normativo del derecho de acceso a la información, así como de aquellos casos en que la satisfacción de ciertos derechos también implica el acceso a la información, se determinan las siguientes obligaciones que las autoridades del Distrito Federal deben cumplir en la materia:

- 1) La actuación de las autoridades del Distrito Federal debe estar regulada por un marco normativo que prevea: *a)* procedimientos sencillos para solicitar y entregar información; *b)* diferentes medios para acceder a la información y privilegiar las formas de entrega que demande la persona solicitante; *c)* costos de acceso a la información que, si los hay, deben ser mínimos y en todo caso limitarse al de los materiales de reproducción; *d)* entrega de la información en forma oportuna, para lo cual han de regularse plazos razonables que las autoridades deberán cumplir; *e)* se debe prever la posibilidad de tener acceso a la información propia y derecho a su rectificación.
- 2) Se debe crear un organismo autónomo para promover apertura y resolver controversias sobre la interpretación de dichos procedimientos.
- 3) Es obligación de las autoridades del Distrito Federal establecer responsabilidades transversales en materia de acceso a la información. Todos los entes públicos, órganos y organismos, así como la administración paraestatal, deberán contar con funcionarios y funcionarias responsables de entregar y difundir información. Además, debe haber una política de conservación de la información pública que incluya la obligación de procesar y producir información.
- 4) Se han de establecer mecanismos que garanticen la vigencia del derecho, incluidas sanciones para los funcionarios y funcionarias que no cumplan con la responsabilidad de entregar, producir o conservar la información, y para las y los servidores públicos que omitan su deber de transmitir cierta información.
- 5) Determinada información debe difundirse de manera proactiva y en ciertos temas se tiene que garantizar, además, la efectiva difusión de información relevante para algunos grupos, sectores o poblaciones, así como para la vigencia de derechos específicos.

19.3 Contexto en el Distrito Federal

Contexto político⁴⁵

1515. La estructura política del Distrito Federal difiere de la de los estados de la República, lo mismo que la configuración del espacio público y los grados de influencia e interacción entre los ámbitos de gobierno. Esto se debe a que la ciudad de México coincide en su demarcación política con el Distrito Federal, que es la sede de los poderes de la nación, razón por la cual diversos asuntos relativos a su administración competen a la Federación. Por ejemplo, el secretario de Seguridad Pública es nombrado por el Ejecutivo Federal de una terna de candidatos propuesta por el jefe de Gobierno.

1516. Si bien el Distrito Federal tiene un gobierno autónomo desde 1997, no es un estado soberano en los términos que la Constitución Política reconoce al resto de las entidades federativas. No cuenta con un gobernador como tal, el Poder Ejecutivo reside en el jefe de Gobierno y no tiene una Constitución propia, sino un Estatuto de Gobierno.

1517. El Poder Legislativo del Distrito Federal se encuentra depositado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).⁴⁶ Desde 1987 hasta 1994 funcionó como un *órgano de representación ciudadana*, y en ese periodo se llevaron a cabo las gestiones de la I y II Asamblea, que contaron con facultades para “dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno”. A partir de 1993 se gestó un periodo de reforma política, como resultado que tuvo la ALDF pasara a ser un *órgano de gobierno*, con “facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal”.⁴⁷ Mediante una nueva reforma, en 1996 pasa a llamarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1518. La Legislatura que tomó posesión el 15 de septiembre de 2006, se compone de representantes de ocho diferentes partidos políticos. La conformación de la IV Legislatura es la siguiente: 34 curules son para el Partido de la Revolución Democrática (PRD); 17, para el Partido Acción Nacional (PAN); cuatro, para el Partido Nueva Alianza (Panal); cuatro, para el Partido Revolucionario Institucional (PRI); tres, para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); dos, para el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC); un diputado para el Partido del Trabajo (PT) y uno para el Partido Convergencia. Esta referencia al órgano legislativo competente para el Distrito Federal y al contexto político, es de particular importancia para el cumplimiento de las obligaciones del Estado que están directamente relacionadas con el marco normativo, como se verá más adelante.

Contexto para el acceso a la información

1519. El Distrito Federal cuenta con una ley de acceso a la información desde 2003.⁴⁸ Sin embargo, si bien la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) se inscribe en la etapa temprana de la promulgación de las leyes en la materia, en su momento fue objeto de duras críticas de la sociedad civil y del sector académico. Se consideró que era una ley “que limitaba el libre ejercicio del derecho [ciudadano] a la información y dejaba al criterio de los funcionarios públicos qué información pública ponían a disposición del público y qué información continuaba restringida”.⁴⁹ También se cuestionó el nombramiento de los consejeros ciudadanos del entonces Consejo de Información Pública (Consi) y las condiciones de autonomía y operatividad de dicho Consejo.⁵⁰

1520. En octubre de 2005, se reformaron más de 50 de los 74 artículos que conforman dicha Ley. Estas modificaciones eliminaron las trabas que la primera versión contenía y establecieron normas notoriamente superiores.⁵¹ Entre los aspectos más relevantes que cambiaron se encuentran:

- a) la inserción del derecho internacional para la interpretación de la Ley;
- b) la opción de solicitud vía electrónica;
- c) ampliación de la información de oficio;
- d) incorporación de la prueba de daño;
- e) obligación de elaborar versiones públicas de la información reservada;
- f) transparencia de los expedientes judiciales; y
- g) eliminación del requisito de presentar identificación oficial, entre otras.⁵²

1521. De esta Ley deriva el andamiaje institucional para ejercer el derecho de acceso a la información en el Distrito Federal, que reposa en gran medida en una red de Oficinas de Información Pública (OIP), una para cada ente público de la Administración Pública centralizada, para los organismos paraestatales, para cada una de las 16 delegaciones, para el Poder Legislativo y el Poder Judicial y para los órganos autónomos.⁵³ Esta estructura intergubernamental permite entregar y tramitar cualquier solicitud de información en el Distrito Federal. Para ello es necesario hacerlo vía la OIP correspondiente a cada dependencia poseedora de la información solicitada (o a través del sistema Infomex que se describirá más adelante).

1522. En términos generales, estas oficinas se encuentran bien organizadas, orientan a los ciudadanos sobre los lugares donde deben solicitar la información y proporcionan los datos necesarios para

tomar contacto con las personas responsables. Estas últimas muestran disponibilidad para resolver, vía telefónica, dudas sobre la información solicitada y el procedimiento de acceso a la información.⁵⁴ El marco normativo prevé, además, un conjunto de hipótesis de asesoría y orientación que suelen respetarse. En la interacción con las OIP, una de las obligaciones más relevantes es asesorar cuando la solicitud de información no es competencia de la dependencia que la recibe.

1523. Por otra parte, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Infodf), órgano que sustituyó al Consi a raíz de las reformas legislativas, es el centro del derecho de acceso a la información en el Distrito Federal. Este Instituto tiene como principal responsabilidad encargarse de dirigir y vigilar el cumplimiento de la LAIPDF y de que “los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones”.⁵⁵

1524. Además, para mejorar la cultura de acceso a la información, el Instituto tiene competencia para sugerir y proponer contenidos sobre el tema de transparencia y acceso a la información en el sistema educativo del Distrito Federal. Esto ha permitido la firma de convenios con diversas instituciones educativas, tanto públicas como privadas, entre las que se encuentran el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) campus ciudad de México y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).⁵⁶

1525. Respecto a las medidas para facilitar a las personas a la información pública del Distrito Federal, uno de los esfuerzos más importantes ha sido la implementación del Infomex, plataforma elaborada por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el Banco Mundial que permite realizar solicitudes de acceso a la información a distancia y automatiza todo el proceso de trámite de solicitudes. La base del Infomex es un sitio en Internet que permite a cualquier persona en México o en el mundo solicitar información. Además, funciona como un sistema de gestión interna, pues en el momento en que alguien presenta una solicitud directamente ante una OIP, la persona responsable de dicha oficina debe capturarla en el sistema.⁵⁷

1526. En el Distrito Federal, Infomex no limita el acceso a la información únicamente a Internet, las OIP de cada dependencia siguen funcionando. Por otra parte, en septiembre de 2007 se instaló el Centro de Atención Telefónica (Tel-Infodf) para recibir solicitudes de información y brindar esta facilidad a la población no familiarizada con Internet. De acuerdo con lo expresado por el Infodf,⁵⁸ con esta simplificación de trámites se incrementó sustancialmente el número total de solicitudes de información, que aumentó de 6 621 en 2006, a 14 357 en 2007 (hasta mediados de octubre de 2007).

1527. El ejercicio del derecho de acceso a la información refleja fielmente la intensidad con que se vive la ciudadanía en el Distrito Federal. Muestra de ello son los grados de detalle de la información solicitada y la diversidad de temas sobre los que se pregunta. Por ejemplo, durante el primer trimestre de 2007 la información requerida se dividió en los siguientes rubros: sobre actos de gobierno, 22.3%; informes y programas, 18.3%, y sobre el rubro programático, presupuestal y financiero, 12.7%.⁵⁹ Este dato es significativo, pues muestra una profundización en las preocupaciones de la ciudadanía que, al inicio de la vigencia de la Ley, básicamente estaba en el ejercicio presupuestal. Otro dato importante es que el Distrito Federal recibe más peticiones de información por cada 100 000 habitantes que cualquier otra entidad del país.⁶⁰

1528. En el ejercicio del acceso a la información también repercute la complejidad político gubernamental que se vive en el Distrito Federal. Por ejemplo, el tipo de órgano de gobierno que más solicitudes concentró durante 2006⁶¹ fue el Ejecutivo, con 76.4% del total, lo que se explica porque éste reúne a 59 de los 69 entes obligados (se trata de 43 entes del GDF y 16 delegaciones políticas). De hecho, la concurrencia de la Administración Pública del Distrito Federal con la sede de los Poderes de la Unión y el fenómeno de conurbación con el Estado de México también se manifiestan en el origen de los solicitantes. Cerca de 90% de las solicitudes son presentadas por habitantes del Distrito Federal, mientras que 6% son de habitantes del Estado de México; el resto se distribuye entre 18 estados.⁶²

1529. Finalmente, respecto del perfil de las y los usuarios, es complicado registrar quiénes o qué sectores están haciendo uso del derecho de acceso a la información, puesto que no hay obligación de dar datos personales al hacer una solicitud. A pesar de ello, y con los pocos datos con que se cuenta, observamos algunas tendencias. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2007 sólo se obtuvieron datos de 571 solicitantes, de ellos se deduce que los principales sectores que están pidiendo información son: academia y estudiantes, 23.3%, y medios de comunicación, 22.2%.

19.4 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado en el Distrito Federal

Adopción de un marco normativo adecuado

1530. Como se señaló en el apartado de obligaciones del Estado, las autoridades competentes del Distrito Federal deben promulgar una legislación y disposiciones normativas adecuadas en materia de acceso a la información. Estas disposiciones han de ser suficientes para garantizar el ejercicio del derecho en condiciones favorables a la ciudadanía y asegurar que en aquellos casos en los que sea determinante para el ejercicio de otros derechos, esta condición se cumpla.

1531. El 8 de mayo de 2003 se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF). Desde entonces y hasta la fecha, la Ley ha sido reformada de forma sustantiva en cuatro ocasiones:

- En diciembre de 2003 se aprobó la primera reforma a la LTAIPDF.
- En octubre de 2005, se aprobó la segunda reforma a la LTAIPDF, en la que se dispuso la desaparición del Consi y se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Infodf). Además, se introdujeron importantes cambios que facilitaron el acceso a la información e incrementaron la tutela jurídica de expectativas.
- En mayo de 2006, en la tercera reforma a la LTAIPDF, se eliminó la participación de representantes de gobierno.
- En enero de 2007, se reformó la LTAIPDF y se estableció que el Infodf se integraría con seis comisionados/as.

1532. En conjunto, con estas reformas y las disposiciones de carácter administrativo respectivas, se satisface la obligación de contar con un marco normativo adecuado para el acceso a la información.⁶³

Esto sin detrimento de mejoras, de las que la Ley de Transparencia es susceptible como cualquier otra ley. Los rubros más importantes se satisfacen de la siguiente manera:

- Se reconoce que toda la información es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público. En cumplimiento de la obligación de máxima publicidad, estas restricciones están establecidas en normas de igual jerarquía.⁶⁴
- El marco normativo reconoce diferentes medios para solicitar información y da preferencia a la forma de entrega señalada por la parte solicitante.
- La ley establece un procedimiento sencillo que no requiere acreditar interés alguno o justificar su utilización. Además, se dispone que el acceso a la información pública es gratuito y que los costos de reproducción sean mínimos.
- Se establece un catálogo amplio de información que deberá ser difundida de oficio.
- La ley establece criterios para la protección de la información relacionada con la vida privada y los datos personales, así como la posibilidad de conocerlos y solicitar su rectificación.

1533. No obstante, es pertinente señalar que una visión integral de la protección de la información propia depositada en archivos y bancos de datos, así como el derecho a su rectificación cuando sean incorrectos, debe incluir también la tutela jurídica de este acceso y rectificación, aun en bancos de datos de particulares. En este sentido, la Asamblea Legislativa tiene aún pendiente la tarea de aprobar una legislación en la materia.⁶⁵

Existencia de un órgano u organismo autónomo⁶⁶

1534. Con la reforma al artículo 6° constitucional se estableció con la máxima jerarquía normativa la obligación para los estados y el Distrito Federal de tener órganos autónomos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión, independientemente de que en algunos casos ya existían. Si bien la creación legislativa de un órgano autónomo también se consideraría entre las obligaciones derivadas de contar con un marco normativo adecuado, debido a la relevancia que dicha instancia garante tiene para la vigencia del derecho de acceso a la información (DAI) se considera una obligación de carácter autónomo. De hecho, en el caso del Distrito Federal, los requisitos de esta obligación fueron satisfechos incluso antes de la reforma referida.

1535. Una mirada a las condiciones institucionales del Infodf permite comprobar que dicho cumplimiento se ha ido logrando no sólo en términos de formalidades, sino también en cuestiones sustantivas. La asignación presupuestaria y el ejercicio de la autonomía son dos indicadores relevantes de la forma en que se satisface la obligación de contar con un órgano para la resolución de controversias.

1536. Sobre el primer punto, algunos datos son significativos: en 2003, cuando todavía se le denominaba Consi, únicamente se le asignaron 12 millones de pesos, mientras que en 2005 se le duplicó el presupuesto (25 millones);⁶⁷ en 2006 se incrementó en un millón de pesos (26 millones)⁶⁸ y en 2007 recibió 71 millones de pesos.⁶⁹

1537. Para su mejor comprensión, conviene poner estos datos en perspectiva. En 2006 el presupuesto del Infodf fue el más elevado en el país en términos absolutos, aunque en términos relativos

ese monto correspondió apenas a 0.029% del presupuesto total del Distrito Federal, que lo ubica como el octavo órgano que menos presupuesto recibió en proporción al presupuesto total. El incremento entre 2006 y 2007, de 173%, se tradujo en una proporción de 0.072% del presupuesto total del Distrito Federal.⁷⁰ Esta acción contribuye a dar mejores herramientas al órgano garante del acceso a la información para llevar a cabo las funciones que la ley le confiere.

1538. La dotación de recursos materiales debe complementarse con un conjunto de características adicionales. La capacidad de respuesta y el ejercicio de atribuciones, especialmente las de resolución y difusión, son a su vez indicadores de la forma en que se ejerce la autonomía. Respecto de la actividad jurisdiccional del Instituto, el volumen de trabajo aumentó de 152 recursos de revisión presentados en 2006, a 447 al 15 de octubre de 2007. Es importante señalar que de los casi 600 recursos resueltos por el Infodf, sólo menos de 10 han sido impugnados por la vía del amparo.

1539. Aunado a lo anterior, la actuación del Infodf ha sido determinante al mostrar el potencial del acceso a la información para dotar a la ciudadanía de herramientas que le permitan el control del poder público. Por ejemplo, mediante información pública entregada en cumplimiento de sus resoluciones, se han documentado casos de irregularidades en la gestión pública como:⁷¹

- Inspectores no acreditados en mercados públicos.
- Edificación de construcciones sin licencias respectivas.
- Operación de establecimientos mercantiles sin permisos o sin procedimientos de verificación solventados.
- Extracción de materiales pétreos sin permisos.
- Administración irregular y sin registro de recursos autogenerados en delegaciones.
- Operativos de grúas irregulares.
- Entrega de recursos a organizaciones de locatarios no registrados.
- Beneficiarios irregulares en programas de asistencia social.
- Uso indebido de vehículos oficiales.
- Otorgamiento indebido de exenciones fiscales.

1540. La oportunidad del Instituto para ampliar el alcance del acceso a la información a través de sus resoluciones es, además, un indicador indirecto del trabajo de difusión y capacitación para el ejercicio del derecho. En efecto, si bien la presentación de un recurso es una vía excepcional ante la insatisfacción en el respeto al DAI, también es cierto que el volumen de recursos tramitados guarda relación con un mayor número de solicitudes y con una ciudadanía con mayores conocimientos sobre el derecho a impugnar.

1541. El Infodf, en su calidad de órgano garante y promotor, ha tomado otras medidas para impulsar la vigencia y garantía del acceso a la información. Una de ellas es la difusión de diversas mediciones sobre el cumplimiento de las obligaciones de los artículos 12 y 13 de la LTAIPDF, además de la certificación de servidores públicos y la emisión de recomendaciones específicas a los entes públicos.⁷²

1542. Por último, un par de áreas de oportunidad para fortalecer la autonomía del Infodf, que compete a sus atribuciones de autodeterminación y con un efecto considerable en el mejor funcionamiento del órgano garante son: la instauración de un servicio profesional de carrera y la implemen-

tación de un marco normativo interno que detalle asuntos relacionados con las incompatibilidades, el conflicto de intereses y los regímenes especiales.⁷³

Obligaciones transversales en todos los entes públicos, incluidas políticas de generación y conservación de la información

1543. La aprobación de un marco normativo adecuado debe ser complementada con el respeto de dichas disposiciones. Para ello es determinante que en la totalidad de los sujetos obligados por la Ley, se nombren responsables y se fijen obligaciones que garanticen el ejercicio y respeto del acceso a la información. Un primer elemento para valorar el grado de satisfacción de esta obligación es el tratamiento que se dé a las solicitudes. Según datos oficiales, de las 6 621 solicitudes recibidas en 2006, 6 089 (92%) fueron tramitadas y atendidas, 251 (3.8%) fueron canceladas, 252 (3.8%) quedaron pendientes y 29 (0.4%) quedaron en estatus de prevenidas. En relación con estos porcentajes destaca que las delegaciones políticas dejaron en estatus de pendientes un alto número de solicitudes, 88 de las 252.⁷⁴

1544. Al cierre del primer semestre de 2007, se recibieron 7 745 solicitudes, de las cuales quedaron pendientes 550 (7.1%) y fueron tramitadas y atendidas 6 581 (88.5%).⁷⁵ Si bien esta información no refleja en detalle la forma en que se tramitan las solicitudes y cómo se establecen y cumplen las responsabilidades para ello, complementada con otra nos da un diagnóstico más preciso. Por ejemplo, son tres las razones principales que inciden en el estatus de solicitudes pendientes de tramitar: *a)* el incremento de solicitudes de información; *b)* suspensión de trámites de los entes responsables y *c)* el relevo administrativo en los entes de la administración centralizada. Estos tres factores se asocian directamente a las responsabilidades transversales y al grado de satisfacción de esta obligación. Consolidar los mecanismos que impidan que por cuestiones administrativas internas dejen de ser atendidas las solicitudes, es la primera tarea identificada en la que se debe trabajar.⁷⁶

1545. Otro elemento que sirve para medir el cumplimiento de la obligación de responsabilidades transversales es el grado de satisfacción del derecho activo.⁷⁷ Si bien lo ideal sería contar con información empírica que procese y analice la forma en que se atienden y tramitan las solicitudes, ante la ausencia de estudios integrales al respecto, es pertinente acudir a dos fuentes relevantes: una es el *informe estadístico* elaborado por el Infodf respecto del número de solicitudes presentadas y recursos tramitados;⁷⁸ otra, los estudios independientes, como la *Métrica de la transparencia* o los monitoreos ciudadanos.

1546. Las estadísticas del Instituto reflejan un crecimiento en el porcentaje de solicitudes atendidas en un plazo superior al establecido por la Ley. Mientras que en 2006 la tasa fue de 2.7% del total de solicitudes atendidas y tramitadas, al primer semestre de 2007 correspondió 5%.⁷⁹ Deben implementarse las medidas administrativas necesarias para evitar que las atenciones fuera de plazo se conviertan en violaciones indirectas al derecho. Otro dato que destaca en sentido negativo, es el incremento de solicitudes canceladas por la falta de atención a alguna prevención por parte del solicitante (pasó de 93 en 2006 a 258 al primer semestre de 2007),⁸⁰ lo mismo que información sin recoger por el solicitante. En ambos casos es pertinente destacar que no puede (o debe) concluirse que la razón de estos incrementos sea atribuible a los entes públicos. No obstante, es importante contar con mejor

información respecto de las cuestiones estructurales que estén obstaculizando de manera indirecta el ejercicio del DAI, como temor a represalias, prevenciones con requisitos insubsanables, etcétera.

1547. En lo que hace a la correlación de solicitudes presentadas y recursos tramitados respecto de estas solicitudes, de los 69 entes públicos obligados en el Distrito Federal, los cinco que mejor índice de acceso a la información presentan son:⁸¹ CDHDF, Contaduría Mayor de Hacienda, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, el heroico Cuerpo de Bomberos y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Mientras que los cinco que más bajo índice presentan son: la Secretaría de Salud, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Delegación Coyoacán, la Delegación Cuauhtémoc y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.⁸² Debe aclararse que éste es un índice simple, usado con fines estrictamente de referencia, toda vez que no considera factores como el número de solicitudes atendidas o la complejidad en la atención a lo solicitado (es obvio suponer que un ente como el Tribunal Superior, que ocupa el segundo lugar en número de solicitudes tramitadas, cuenta con un mayor factor de probabilidad para recibir recursos que quienes menos solicitudes reciben y sin punto de comparación con aquellos que no las reciben).

1548. Si adicionamos el sentido de los recursos en los casos más significativos, obtendremos nuevas orientaciones respecto del estado de esta obligación. Por ejemplo, las respuestas del Tribunal Superior de Justicia, la UACM, la Secretaría de Salud, las delegaciones Cuauhtémoc y Coyoacán, además de ser recurridas en mayor proporción comparativa con el resto de los entes públicos, concentran también el mayor número de modificaciones, revocaciones y órdenes de entrega de la información.⁸³ Nuevamente esta información nos sirve estrictamente con fines de referencia y no debe interpretarse como un veredicto respecto a la forma en que se tramitan las solicitudes. Simplemente nos dice qué entes, por diversas razones, reciben más recursos contra sus respuestas y cuáles no son avalados por el Infodf. Se requiere más información para determinar cuáles de éstos deben implementar medidas correctivas y cuáles forman parte del comportamiento estándar porcentual, entre solicitudes tramitadas y recursos recibidos.⁸⁴

1549. Una medida implementada para avanzar en la mejor tramitación de las solicitudes y cumplimiento de las obligaciones de transparencia es la certificación total de los entes públicos. Destaca que sólo dos (la CDHDF y la Delegación Azcapotzalco) han realizado los dos cursos que las acreditan como certificadas al 100%. Seis entes cumplen con un índice de 0.5: la Junta de Asistencia Privada, el Fideicomiso para la Recuperación Crediticia, el Instituto de la Vivienda en el Distrito Federal y la Delegación Iztacalco. El resto de los 61 entes públicos presenta un índice de 0.25 en capacitación.⁸⁵ Es su obligación designar personas para cumplir las responsabilidades y dotarlas de los elementos necesarios para ello. La capacitación ocupa un lugar central para estos fines y, en el caso del Distrito Federal, constituye un ámbito de acción en el que falta mucho por avanzar.

1550. Otra medida destinada a la mejor satisfacción del derecho de que se trata es la emisión de recomendaciones a los entes públicos. En este caso particular, el índice de cumplimiento de las recomendaciones está relacionado en dos dimensiones. Por una parte, es obligación de los entes nombrar responsables para la interlocución y mejor colaboración con el Infodf y, por lo tanto, debe haber personas a cargo de la ejecución de las recomendaciones emitidas. Por otra parte, solventar estas recomendaciones tiene relación directa con la capacidad de los entes públicos para mejorar el tratamiento de solicitudes y la difusión de información. Sin embargo, sólo ocho han solventado en su totalidad las recomendaciones (CDHDF, Infodf, Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, Fideicomiso Cen-

tro Histórico de la Ciudad de México, Jefatura de Gobierno, Delegación Benito Juárez y Secretaría de Gobierno). Por otra parte, cinco reportan no saber de las recomendaciones (Delegación Cuajimalpa, Instituto de la Juventud del Distrito Federal, Instituto del Deporte, Delegación Xochimilco y Caja de Previsión para los Trabajadores de Raya del Distrito Federal).⁸⁶

1551. Con un universo de cobertura de medición menor, el estudio *Métrica de la transparencia* encontró que, en el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo presenta un índice de 66% en la atención a la ciudadanía.⁸⁷ Este estudio se refiere a las condiciones de trato e información que reciben las personas cuando acuden directamente a tramitar sus solicitudes. Considerando que casi 26% de las solicitudes son presentadas personalmente ante las OIP,⁸⁸ el efecto negativo que tiene el incumplimiento de las responsabilidades de atención personal en la vigencia del derecho es considerable. De ahí que sea especialmente importante que en el Distrito Federal se hagan esfuerzos constantes por mejorar la atención directa a la ciudadanía.

1552. En lo que se refiere a una política de conservación de la información, esta obligación se establece en la fracción V del artículo 6° constitucional, que dispone que “los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados”. A pesar de lo importante de este mandato constitucional, no hay una legislación que regule las políticas administrativas que deberán aplicarse para conservar la información. Tampoco se han establecido criterios claros sobre el tipo de información que debe generarse,⁸⁹ y destaca particularmente la ausencia de obligaciones para la documentación de sesiones públicas.⁹⁰

1553. Un mecanismo instaurado en el Distrito Federal que mejora las condiciones en las que se procesa la información es el Observatorio Ciudadano,⁹¹ un espacio de integración mixta y colegiada destinado a la evaluación y estudio de las políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal. Este Observatorio evalúa el desempeño y resultados de las políticas públicas en áreas estratégicas de gobierno, para lo cual se aplican mecanismos de consulta directa a la ciudadanía y mediante la obtención y procesamiento de información estadística. En 2007 se evaluaron y midieron los siguientes servicios básicos: seguridad pública, servicio de agua, mantenimiento de espacios públicos, mantenimiento de calles y vialidades, recolección y manejo de residuos sólidos y alumbrado público.

1554. El tratamiento de estos temas es importante, pues se refiere precisamente a la generación y conservación de información sobre seguridad pública. Seguridad Ciudadana, una organización de la sociedad civil, documentó que a pesar de las obligaciones derivadas del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la creación de bases de datos, la ausencia de criterios (técnicos y jurídicos) para capturar la información y compartirla⁹² produce efectos muy negativos. Esto ocurre porque incide en las posibilidades de contar con un sistema de inteligencia eficiente, conlleva una baja rendición de cuentas y provoca que la formulación y evaluación de políticas públicas sean poco rigurosas.

1555. En este sentido, uno de los temas por trabajar en el Distrito Federal es la definición de una política integral dirigida al establecimiento de un sistema de información que incluya la revisión de la racionalidad de los documentos que deben generarse, las condiciones en que deberán conservarse y los formatos y modelos de procesamiento que faciliten, además de su uso para la toma de decisiones, su oferta a la ciudadanía.⁹³

Establecimiento de sanciones y aseguramiento de la entrega de información

1556. La fracción VII del artículo 6° constitucional establece que “la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”. En este sentido, la fijación y aplicación de sanciones constituye una de las obligaciones del Estado cuya relevancia no deriva de su aspecto punitivo, sino del carácter de garantía secundaria indispensable para que el acceso a la información goce de mayor viabilidad.

1557. En el caso del Distrito Federal “[e]n lo que se refiere a asuntos de responsabilidad por presuntos incumplimientos de la Ley de Transparencia local, hasta el mes de junio de 2007, la Contraloría ha recibido 97 casos derivados de inconformidades presentadas ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, de los cuales se han resuelto 60 expedientes en los que se responsabilizaron a 46 servidores públicos, con sanciones administrativas que van desde un apercibimiento hasta la suspensión del empleo, cargo o comisión”.⁹⁴

1558. Además de estos mecanismos, que se activan por medio del Infodf y a los que da seguimiento la Contraloría, el carácter de derecho fundamental del acceso a la información permite que la CDHDF reciba quejas por presuntas violaciones a este derecho. De enero de 2005 a diciembre de 2007, la Comisión recibió 57 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos, en las que las Visitadurías Generales responsables de la investigación calificaron afectaciones al derecho a la información. De éstas, siete quejas se encuentran en trámite y 50 fueron concluidas, principalmente por haberse solucionado durante su tramitación (25 quejas) y por no haber elementos suficientes para acreditar la presunta violación (14 quejas). De las quejas calificadas por las Visitadurías Generales como afectaciones al derecho a la información y que ya concluyeron, en ningún caso la causal de conclusión fue recomendación.

1559. Debe insistirse en que la necesidad de establecer un sistema de información va más allá de una simple concepción de solicitud-entrega de información. Si bien éste es el componente más visible e importante, no hay que dejar fuera la previsión de las obligaciones de generar y conservar información, tal como se expuso en el apartado anterior. De ahí que entre las sanciones y medidas que operen como garantías secundarias, deben preverse aquéllas destinadas a asegurar que la información sea producida, procesada y conservada. Sobre este tema en particular aún no hay en el Distrito Federal definiciones precisas.

Transparencia activa e información de interés público

1560. Del actual contenido de la LTAIPDF, procede destacar los artículos 12 y 13, ya que en ellos se establecen las obligaciones de los entes públicos del Distrito Federal sobre la información que deben publicar, las condiciones en las que deben hacerlo y los lugares donde deberá ser puesta para consulta de las y los interesados.⁹⁵ Estas disposiciones armonizan con la fracción V del artículo 6° constitucional, que establece que los sujetos obligados “publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

1561. El Infodf ha implantado diversos mecanismos de medición del cumplimiento de estas obligaciones, acciones entre las que destaca Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia y de la Calidad de la Información en los Portales de Internet de los Entes Públicos. Este ejercicio se realiza dos veces al año (primero y segundo semestres) y se hace considerando que la complejidad de los artículos 12⁹⁶ y 13,⁹⁷ para cada uno de los rubros señalados por el artículo 13, es diferente. Además incorpora criterios sustantivos y adjetivos con diversos pesos en su ponderación. Los resultados de esta evaluación revelan que, en conjunto, los 69 entes públicos promedian un índice de satisfacción de las obligaciones del artículo 12, de 58.8 (datos correspondientes al segundo semestre de 2007). Sin embargo, el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Cultura, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, la Delegación Cuauhtémoc, la UACM, la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal y los Servicios Metropolitanos presentan un índice de cero. Resulta obvio que estas instancias deben mejorar inmediatamente la información que difunden, de manera especial la que guarda relación con los derechos que sus funciones tutelan o promueven.

1562. Por lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones del artículo 13, cuya relación sustantiva con la vigencia de derechos, o con el uso de esa información para la vigencia de derechos, es más importante (véase apartado de obligaciones del Estado), en conjunto los 69 entes tienen 60.5. como índice de satisfacción ponderado. Este dato refleja la necesidad de que las instancias del Distrito Federal mejoren en la difusión de información por Internet. Y, particularmente, como se ha venido señalando, en aquellos rubros de información sustantiva y relacionada con la vigencia de otros derechos.

1563. En lo particular, las instancias que presentan mayores deficiencias en el cumplimiento de esta obligación son: Procuraduría Social, Secretaría de Finanzas, Servicio Público de Localización Telefónica, Delegación Magdalena Contreras, Secretaría de Salud, Delegación Milpa Alta, Secretaría de Cultura, Instituto del Deporte del Distrito Federal, Secretaría de Transportes y Vialidad, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Secretaría de Obras y Servicios, Delegación Cuauhtémoc, Delegación Álvaro Obregón, Delegación Tlalpan, Delegación Xochimilco, UACM, Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal y Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V. Todos presentan un grado de cumplimiento de las obligaciones de difusión de información, señaladas en el artículo 13, inferior o igual a 50. En lo que hace a la obligación de difundir información de oficio, aún faltan aspectos importantes por cubrir.

1564. Aunado a lo anterior, resulta problemática la ausencia de políticas de comunicación social reguladas por criterios objetivos de difusión de información hacia los derechohabientes, titulares de beneficios o población meta. El rubro de transparencia activa (art. 13) prevé en las fracciones II, VII, IX, XII y XVI elementos que podrían informar estas políticas, pues si bien es un avance importante contar con esta información en Internet, lo cierto es que no constituye una medida que cubra razonablemente al mayor espectro de población posible. Este también es un aspecto sustantivo por mejorar en el ámbito del Distrito Federal.

19.5 Conclusiones del capítulo

1565. Debido a que el derecho de acceso a la información pública es un derecho transversal que se ejerce en forma directa ante cada ente público del Distrito Federal, y considerando que éste tiene una conformación político-gubernamental compleja, entre los principales retos para mejorar el acceso a la información y la rendición de cuentas está facilitar a la ciudadanía información clara sobre la delimitación de responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno.

1566. Aunque la LTAIPDF no garantiza acabar con la corrupción, sí permite hacer visibles los actos que la generan, así como inhibir su práctica e inducir sanciones contra quienes la practican. De ahí la importancia de perfeccionar los mecanismos de sanciones descritos, además de modificar otras legislaciones para contar con mecanismos de rendición de cuentas integrales. Especialmente deben armonizarse los procesos de denuncia y queja ante órganos internos de control y revisar la legitimación activa para dar seguimiento a casos tramitados ante las contralorías. Se trata de pasar a una fase de *exigibilidad y proactividad*, a un proceso completo de rendición de cuentas, esto es: información, responsabilidad y sanción.

1567. Si bien el marco normativo no resuelve por sí solo los problemas detectados, ni garantiza la vigencia del derecho, es recomendable que se atiendan las propuestas realizadas por el Infodf a la Asamblea Legislativa en los siguientes rubros: *a)* incluir como sujetos obligados a todos los que reciban recursos públicos. De este modo se consideraría sujetos obligados directos a los partidos y agrupaciones políticas, y como sujetos obligados indirectos a las organizaciones de la sociedad civil y a los sindicatos; *b)* ampliar las obligaciones de transparencia, para que incluyan información sobre personas y empresas que han recibido exenciones fiscales o que se encuentran en regímenes especiales en materia tributaria local, y las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos; *c)* facilitar el acceso a la información de interés público y establecer la obligación de orientar las políticas de comunicación social por criterios objetivos inspirados en el derecho a la información pública.

1568. El Infodf, en su calidad de órgano garante, tiene desafíos específicos para fortalecer el derecho de acceso a la información pública.⁹⁸ Entre ellos se señalan los siguientes: se requiere el impulso de una exhaustiva campaña nacional que promueva la utilidad y beneficios de la LTAIPDF; consolidar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, el Programa de Coinversión Social para impulsar proyectos cuyo objetivo principal sea difundir el derecho a la información, sobre todo en áreas marginadas; cumplir con la obligación de dar capacitación total a las personas que están en el servicio público del Distrito Federal. Las temáticas prioritarias son: ética pública, prueba de daño, gestión de archivos y de datos personales; tomar las medidas necesarias para la inclusión de contenidos temáticos sobre la LTAIPDF en los planes y programas de estudio de educación básica, a fin de que desde temprana edad se fomente la cultura del derecho de acceso a la información pública.

1569. En el caso de los entes públicos, deben cumplirse inmediatamente las obligaciones establecidas en la LTAIPDF. De manera particular, tienen que realizarse los esfuerzos necesarios para contar con personas responsables para la atención de solicitudes e impedir que cambios administrativos o la tensión entre la ejecución de ciertas responsabilidades y la atención de medidas se conviertan en una justificación para la dilación o atención deficiente de solicitudes. También debe ponerse particular atención en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 13. Por

último, la obligación de capacitar en su totalidad al personal para la atención de solicitudes es el mecanismo más viable para avanzar hacia una vigencia del DAI sin necesidad de activar los mecanismos coactivos o punitivos previstos en la Ley.

1570. Es necesario ampliar los sectores que ejercen el derecho de acceso a la información. Para el cumplimiento de este objetivo, es importante atender tres medidas para empezar. Primera, la tramitación eficiente y satisfactoria de las solicitudes recibidas, pues el efecto negativo de personas insatisfechas como consecuencia de una atención arbitraria o deficiente incide desfavorablemente en la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de los actores gubernamentales. Segunda, la construcción de una agenda común con organizaciones de la sociedad civil, academia y entes públicos. Tercera, el uso creativo y diferenciado de los recursos públicos para tratar de abarcar la mayor cantidad de perfiles de usuarios y solicitantes. Sobre este último punto, una propuesta concreta consiste en desarrollar campañas con unidades móviles que permitan el conocimiento y ejercicio de este derecho por parte de comunidades marginadas, especialmente en el contexto de pobreza, desigualdad y marginación que predomina en este país y especialmente en la ciudad de México.⁹⁹

1571. El avance y los beneficios de la incorporación de la plataforma electrónica son relevantes. Sin embargo, las estadísticas muestran que un porcentaje considerable de la población tramita sus solicitudes personalmente. Debe considerarse esto en la administración y gestión de recursos para evitar una concentración en las campañas, mecanismos y atención vía electrónica. Además, en lo que hace específicamente a la plataforma electrónica, deben revisarse ciertos detalles de posibilidades y alternativas de uso, así como medidas de seguridad y herramientas de seguimiento.

1572. Ha de tenerse en cuenta que el DAI es, además de un derecho en sí mismo, una herramienta para la vigencia y acceso a otros derechos. Esta consideración debe observarse en oposición a la idea de que el acceso a la información pública es una tarea o carga extra en las actividades de los servidores públicos: las violaciones al derecho de acceso a la información son violaciones a un derecho constitucionalmente reconocido y afectan otros derechos. Es importante aclarar que en los casos de los derechos económicos, sociales y culturales, debe además prevalecer la obligación de generar determinada información.

Notas

¹ Otras definiciones incorporan más elementos descriptivos. Por ejemplo, H. Simone considera que “el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio”. H. Simone, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Frederick Ebert Stiftung, 2006.

² Entre los más destacados referiremos el Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 6° Constitucional, la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social o los cambios a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de 1992. Para más detalle sobre estos antecedentes véase Sergio López Ayllón, “La creación de la Ley de Acceso a la Información”, en Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2004.

³ Se trata de la sentencia correspondiente al amparo en revisión 10556/83, que se puede consultar en <www.scjn.gob.mx>.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Se trata de la tesis *Derecho a la información*. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6° constitucional como garantía de los partidos políticos y, posteriormente, amplió ese concepto al de garantía individual y a obligación del Estado de informar verazmente. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, XI, abril de 2000, p. 72.

⁶ Se trata del amparo en revisión 2137/93, resuelto el 10 de enero de 1997, en el que se impugnó el informe de labores del presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por considerar que no contenía información sobre la situación de la justicia en el Distrito Federal, amén de contener datos falsos.

- ⁷ *Ibidem*.
- ⁸ Se trata de la resolución del recurso de revisión 3137/98 sobre el reclamo de inconstitucionalidad de la fracción VII del artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, por establecer discrecionalidad en el otorgamiento de copias de las actas de sesiones del Ayuntamiento.
- ⁹ *Ibidem*. Sobre esta resolución cabe, además, un comentario particular, pues se privilegió la posición defendida por la autoridad. La Corte estableció que la difusión de la información debía fundarse en un interés legítimo que no perjudicara el interés público. El interés jurídico, como se verá más adelante, desaparece de los requisitos hoy reconocidos en la Constitución.
- ¹⁰ Una descripción de la relevancia del Grupo Oaxaca se encuentra en Samuel Rangel, “El entretelón de las reformas en acceso a la información. Una movilización de la opinión pública”, *Transparentemente*, Comisión para el Acceso a la Información Pública (CAIP), núm. 2.
- ¹¹ Artículo 3° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF).
- ¹² Para más información véase la parte II, capítulo 8: Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos.
- ¹³ Artículo 2° de la LTAIPDF.
- ¹⁴ Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.
- ¹⁵ Para más información véase la parte IV, capítulo 20: Derecho a la libertad de expresión.
- ¹⁶ El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: “2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión*; este derecho comprende *la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión: este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.
- ¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Recomendación sobre Acceso a Archivos y Documentos en Poder del Estado, 101 Periodo Extraordinario de Sesiones, 8 de diciembre de 1998.
- ¹⁸ Vicente Romero señala que “[e]n términos generales se entiende por información la transmisión de conocimientos y saber sobre hechos y relaciones (estado de cosas) de unos seres humanos o grupos a otros. En el lenguaje corriente, y en un sentido más estricto, se entiende como transmisión de hechos nuevos, de noticias”. V. Romero, “Información y libertad”, en <<http://www.ucm.es/info/eurotheo>>.
- ¹⁹ Véase M. Castells, *La era de la información. La sociedad red*, 5ª ed., vol. 1, México, Siglo XXI, 2004, p. 43.
- ²⁰ Hay otras situaciones en las que la esencia de una actividad profesional es propiamente la búsqueda de información. La investigación tanto científica como académica son actividades que requieren acceder a información para ser desempeñadas y se vinculan con el ejercicio de un derecho individual, como es la libertad de profesión contenida en el artículo 5° constitucional, además de otra dimensión de carácter social, en la que se salvaguarda también el derecho colectivo a recibir el resultado de las investigaciones y se basa, incluso, en el derecho al desarrollo.
- ²¹ E. Villanueva, *Derecho comparado de la información*, México, Universidad Iberoamericana, 2002, p. 23.
- ²² Véase el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, realizado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2003, p. 46.
- ²³ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual México también es signatario, contiene un numeral de redacción casi idéntica. El artículo 25 establece: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2°, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.
- ²⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente: SUP-JDC-216/2004. Actor: Jorge Arturo Zárate Vite; autoridad responsable: Comisión del Consejo en materia de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo General.
- ²⁵ Para más información, véase la parte III. Núcleo Seguridad humana.
- ²⁶ Para más información, véase esta misma parte en el capítulo 17: Democracia y derechos humanos: marco general.
- ²⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), Observación general 14, *op. cit.* Para el caso específico que nos ocupa, el Comité considera que el acceso a la información incluye el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. También ha señalado de manera específica que el contenido normativo del derecho a la vivienda incluye el acceso a la información. Véase la Observación general núm. 7, El derecho a una vivienda adecuada.
- ²⁸ Observación general núm. 4 (2003). La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- ²⁹ Observación general núm. 4 del Comité de los Derechos del Niño. El párrafo 26, por su parte, establece que: “los adolescentes tienen derecho a acceder a información adecuada que sea esencial para su salud y desarrollo, así como para su capacidad de tener una participación significativa en la sociedad. Es obligación de los Estados Partes asegurar que se proporciona, y no se les niega, a todas las chicas y chicos adolescentes, tanto dentro como fuera de la escuela [...] información sobre el uso y abuso del tabaco, el alcohol y otras sustancias, los comportamientos sociales y sexuales sanos y respetuosos, las dietas y las actividades físicas”. El párrafo 28 señala que: “a la luz de los artículos 3°, 17 y 24 de la Convención, los Estados Partes deberían facilitar a los adolescentes acceso a información sexual y reproductiva, con inclusión de la planificación familiar y de los contraceptivos, los peligros de un embarazo precoz, la prevención del VIH/SIDA y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (ETS)”.
- ³⁰ *Ibidem*. Véase también el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- ³¹ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.

- ³² A manera de referencia, para información sobre el marco normativo y las posibilidades de acceso a información sobre agua en el ámbito federal, véase Isabel Bustillos *et al.*, *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en materia de agua*, México, Presencia Ciudadana, A. C., Colectivo por la Transparencia, 2005.
- ³³ Para más información, véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ³⁴ Párrafo 12, inciso c) de la Observación general núm. 15 del Comité DESC.
- ³⁵ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ³⁶ Párrafo 48, *ibidem*. El párrafo 56 de la misma Observación general núm. 15 señala: “antes de que un Estado Parte o un tercero haga algo que interfiera con el derecho al agua de una persona, las autoridades pertinentes deberán velar por que tales medidas se lleven a cabo de un modo previsto por la legislación que sea compatible con el Pacto, y eso incluye: *a*) la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados; *b*) el suministro oportuno de información completa sobre las medidas proyectadas; *c*) la notificación con antelación razonable de las medidas proyectadas; *d*) la disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados; y *e*) asistencia jurídica para obtener una reparación legal.
- ³⁷ En México no hay un precepto constitucional que considere el derecho a la autodeterminación informativa, sin embargo, las leyes de transparencia y acceso a la información contienen algunas disposiciones con este carácter.
- ³⁸ Víctor Rodríguez Rescía, “Los mecanismos internos de promoción y protección de los derechos humanos”, en *Material de trabajo del XXIV Curso interdisciplinario en Derechos Humanos. Educación en Derechos Humanos*, Costa Rica, IIDH, 2006.
- ³⁹ Como referencia conviene señalar que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ha considerado como criterio: “*La imposibilidad de negar información al titular cuando se trata del acceso a sus datos personales*. Los artículos 24 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 47 y 76 a 78 de su Reglamento, así como los Lineamientos de Acceso a Datos Personales, determinan que, en caso de que la dependencia o entidad cuente con los datos personales de un solicitante, éstos deberán entregarse en los plazos y conforme a los procedimientos establecidos en dichas disposiciones”, *2º Informe de Labores del Instituto Federal de Acceso a la Información al H. Congreso de la Unión 2004-2005*, México, p. 24.
- ⁴⁰ Para más información, también véase la parte V, capítulos 21 y 24: Sistema de justicia: marco general y Derecho al debido proceso.
- ⁴¹ El derecho al debido proceso lo encontramos en los artículos 9º, 13, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 7º, 8º, 9º, 25 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- ⁴² Véase la tesis: Comisión Nacional de Derechos Humanos, La negativa a expedir copia de constancias relativas a los expedientes de queja a las partes que la solicitan para exhibirlas en juicio, viola la garantía de audiencia, aun cuando se aduzcan razones de confidencialidad. Tesis: P. XLVIII/2000.
- ⁴³ La información en procesos judiciales no es exclusiva de los procesos penales. El Comité DESC (Observación general núm. 7) ha señalado que: “aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos”. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar “en el contexto de los desalojos forzosos figuran: *c*) *facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas...*”
- ⁴⁴ Observación general núm. 13, al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Igualdad ante los tribunales y derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal competente, establecido por la ley (art. 14). Argumentos similares los encontramos en la Observación general núm. 32 que ha sustituido a la Observación general núm. 13.
- ⁴⁵ Para más información, véase la parte II, capítulo 6: Estructura política y marco legal del Distrito Federal.
- ⁴⁶ Las facultades de la ALDF se especifican en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en <www.finanzas.df.gob.mx/documentos/EstatutoDeGobiernoDelDF.pdf> (consultado en julio de 2006).
- ⁴⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Historia del recinto, en <www.asambleadf.gob.mx/> (consultado en julio de 2006).
- ⁴⁸ La LTAIPDF fue publicada el 8 de mayo de 2003, y hasta el 26 de diciembre de 2006 ha sido reformada en cinco ocasiones. Se pueden consultar, junto con el decreto de ley, en la página del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, <www.consi.org.mx/obligtransp-leyes1.htm>.
- ⁴⁹ Peter Winkel, “La reforma de la Ley de Transparencia del Distrito Federal”, *México Transparente*, año 1, núm. 3, p. 8.
- ⁵⁰ *Ibidem*, p. 8.
- ⁵¹ La totalidad de las modificaciones se encuentran en <www.consi.org.mx/pdfs/Ley-Transparencia-y-Acceso-Info-Publica-DF.pdf>.
- ⁵² Ernesto Villanueva, “Información pública en el Distrito Federal. Mejoras normativas”, en Salvador Guerrero Ciprés (coord.), *Claroscuros de la transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, CDHDF/Infodf, 2006.
- ⁵³ En la página electrónica del Infodf se encuentra un directorio de oficinas de información pública junto con sus respectivos sitios de Internet: <<http://www.consi.org.mx/sitios.htm>>.
- ⁵⁴ Tres estudios de campo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, permitieron documentar lo que aquí se afirma. Se trata de *Índice estatal de transparencia presupuestaria; Aproximaciones iniciales al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de seguridad pública, y Aproximaciones al análisis de estadísticas en materia de seguridad pública*, en <www.fundar.org.mx>.
- ⁵⁵ Artículo 37 de la LTAIPDF.
- ⁵⁶ Entrevista realizada por Ángel Kuri, investigador de Fundar, al maestro Oscar Guerra Ford, en *Índice estatal...*, *op. cit.*
- ⁵⁷ Esto tiene implicaciones prácticas en la tramitación de solicitudes, pues el sistema le avisa al funcionario encargado de contestar la solicitud cuántos días le quedan y el tiempo que falta para enviar la respuesta.
- ⁵⁸ Información proporcionada por la Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo del Infodf para 2007.
- ⁵⁹ El *informe de actividades* de 2006 refleja datos relevantes sobre la diferenciación en el tipo de información que se pide a cada dependencia. Por ejemplo: las delegaciones políticas tuvieron el porcentaje más alto en Informes y programas, con (32.1%); el Órgano judicial recibió solicitudes principalmente en cuanto a datos personales, con 49% del total de solicitudes; la Asamblea Legislativa recibió principalmente en el rubro Regulatorio 31.6%; seguida del Instituto de Vivienda del Distrito Federal con 13%; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda fue solicitada principalmente en el rubro Actos de Gobierno, con 73.1% del total de sus solicitudes, seguida de la Secretaría de Transporte y Vialidad, con 51.1% de su total. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito

- Federal, *Informe de actividades y resultados 2006*, apartado correspondiente a Evolución de solicitudes de acceso a la información pública del Distrito Federal, p. 6 y ss.
- ⁶⁰ *Ibidem*, p. 51.
- ⁶¹ *Ibidem*, p. 15.
- ⁶² *Informe estadístico* al primer semestre de 2007 del Infodf, disponible en <www.infodf.org.mx>.
- ⁶³ Véase el artículo 6° constitucional.
- ⁶⁴ El principio 4 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, señala: “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales, que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”. Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 108 periodo de sesiones, octubre de 2000.
- ⁶⁵ Véase Ernesto Villanueva, *Claroscuros de la transparencia...*, *op. cit.*, pp. 187 y 188.
- ⁶⁶ Para más información, véase la parte II, capítulo 7: Las instituciones públicas y la sociedad civil en el Distrito Federal.
- ⁶⁷ Véase <www.infodf.org.mx/edofin/obligtransp-edoSF05b.htm>.
- ⁶⁸ Véase <www.infodf.org.mx/obligtransp-presupuesto.htm>.
- ⁶⁹ Véase <www.infodf.org.mx>.
- ⁷⁰ Según los datos del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio fiscal de 2007, su presupuesto aprobado fue de 97 890 864 910.00 pesos. Véase en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2007/decretoEgresos2007.html>>.
- ⁷¹ Jorge Bustillos Roqueñí, *El acceso a la información como un factor de combate a la corrupción. La experiencia del Infodf*, octubre, 2007.
- ⁷² El Infodf ha integrado un indicador global que mide las mejores prácticas de transparencia de los entes públicos del Distrito Federal. Se trata del procesamiento de datos sobre acciones de capacitación, tramitación de solicitudes, sentido de los recursos, solventación de recomendaciones, cumplimiento de las obligaciones de los artículos 12 y 13, y el grado de cumplimiento de la obligación de procesar y entregar información estadística sobre las solicitudes de información.
- ⁷³ Como referencia, véase los Principios sobre las instituciones garantes del acceso a la información, del Colectivo por la Transparencia (principios cuarto, quinto, sexto y séptimo). Principio cuarto: Atribuciones legales apropiadas (mandato legal amplio y suficiente). Abarca cinco facultades principales: *a)* de Resolución; *b)* de Recomendación; *c)* de determinación de Responsabilidad o Sanción; *e)* de Regulación; *f)* de Promoción, educación y capacitación. Principio quinto: Independencia en los hechos y procedimientos de nombramiento. Principio sexto: Personal calificado. Principio séptimo: Políticas de funcionamiento interno congruentes. Principio octavo: Un órgano con visión integral. Más información sobre estos principios, en <www.mexicotransparente.org.mx>.
- ⁷⁴ Informe a noviembre de 2007 del Infodf, en <www.infodf.org.mx>.
- ⁷⁵ *Ibidem*.
- ⁷⁶ El estudio *Métrica de la transparencia* señala, en sus conclusiones generales sobre el estado del derecho de acceso a la información en el ámbito nacional, que la tasa de no respuesta es muy elevada. “Esta práctica (generalizada y cercana a 30%) no tiene justificación alguna bajo ninguna circunstancia. La no contestación de las solicitudes es el hallazgo más preocupante de todo nuestro estudio y la prueba de la indiferencia con que muchas autoridades asumen el derecho de acceso a la información.” Diego Ernesto Díaz Iturbe, *Métrica de la transparencia*, CIDE-COMAIIP, pp. 61 y 62.
- ⁷⁷ El Infodf considera como derecho activo la adecuada tramitación de solicitudes de acceso a la información.
- ⁷⁸ Debe señalarse que hay diferencias considerables entre una solicitud adecuadamente atendida e información entregada (o recursos presentados). Por ejemplo, si a una persona se le notifica en tiempo y forma que lo solicitado fue considerado como confidencial por la unidad administrativa respectiva, que se ratificó dicha clasificación, que así será considerada por determinado número de años, que tiene un plazo para presentar un recurso, y además se le anexa la resolución donde se funda y motiva (es decir, se justifica por qué el caso individual corresponde a la hipótesis prevista por ley), dicha solicitud debe tenerse por adecuadamente atendida, pero jamás como información entregada. Por el contrario, una solicitud en la que se niega información de manera indebida, pero que no es recurrida por quien la solicitó, no debe tenerse como un tratamiento adecuado del derecho. Similares ejercicios podríamos hacer respecto a información inexistente, información por integrar, etcétera.
- ⁷⁹ *Informe estadístico* al primer semestre de 2007 de Infodf, en <www.infodf.org.mx>.
- ⁸⁰ *Ibidem*.
- ⁸¹ Hay otros entes públicos, como la Junta de Asistencia Privada, que tienen un índice similar a los aquí señalados como los cinco mejores; no obstante, el volumen de solicitudes tramitadas es menor a 100.
- ⁸² Respecto al contenido de estas cifras, el Tribunal Superior de Justicia presentó diversos argumentos en cuanto a la necesidad de construir instrumentos de medición más completos y que detallen de manera proporcional el trabajo en materia de acceso a la información y transparencia que realizan los entes públicos. Sobre el particular sostiene el Tribunal que el número de solicitudes tramitadas, la información que concentran y la cantidad de personal que ahí labora hacen que sus resultados y procesos no sean comparables, al menos de manera simple, con el resto de los entes públicos.
- ⁸³ *Informe estadístico* elaborado por la Dirección de Evaluación del Infodf, a cargo de David Mondragón.
- ⁸⁴ Lo cierto es que se requieren estudios a profundidad sobre la calidad jurídica de las resoluciones del propio Infodf que analicen en detalle las respuestas que revocan o modifican y los argumentos empleados por el propio Instituto en sus resoluciones.
- ⁸⁵ *Ibidem*.
- ⁸⁶ *Ibidem*.
- ⁸⁷ *Métrica de la transparencia*, *op. cit.*, capítulo IV.
- ⁸⁸ Comportamiento al primer semestre de 2007 (sólo solicitudes “tramitadas y atendidas con entrega total/parcial”). *Informe estadístico* al primer semestre de 2007, en <www.infodf.org.mx>.
- ⁸⁹ Sólo a manera de referencia, señalaremos que la obligación de generar determinada información respecto al cumplimiento de las

- obligaciones del Estado que después sea de acceso público podría ser guía de un tipo de información que debe existir. Así, citaremos la información que deberá ser entregada a los órganos competentes para dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas, como al Comité de Derechos Humanos, el Comité DESC, el Comité de los Derechos del Niño, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por señalar algunos.
- ⁹⁰ Sobre el tema de la ausencia de políticas de generación y conservación de la información (política archivística) y de la necesidad de transparentar y documentar procesos deliberativos, como los llevados a cabo en el Poder Legislativo, véase Ernesto Villanueva, *Claroscuros de la transparencia...*, *op. cit.*, pp. 171-176 y 247-254.
- ⁹¹ Juan José García Ochoa, documento de presentación: Transparencia, acceso a la información pública y derechos humanos, Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, 2007.
- ⁹² Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A. C., *Información y rendición de cuentas en materia de seguridad pública y justicia penal*, México, 2006, pp. 14 y ss. Véase también Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A. C., *Índices de desempeño del sistema de seguridad pública y justicia penal*, 2007, en <www.seguridad-ciudadana.org>.
- ⁹³ La importancia del establecimiento de un sistema de información pública también guarda relación con la complejidad que la atención de ciertas solicitudes implican. Particularmente en términos de colaboración entre distintas áreas de un mismo ente público. Al primer semestre de 2007 el número de servidores públicos involucrados en la tramitación de respuestas se incrementó considerablemente en comparación con 2006. Las solicitudes tramitadas por una sola persona se redujeron de 31.4 a 20.2%, mientras que las tramitadas por tres personas se incrementaron de 12.2 a 20.9%. Se debe trabajar en este aspecto para evitar que la intervención de más de un servidor público se convierta en una traba en perjuicio de la ciudadanía. *Informe estadístico, op. cit.*
- ⁹⁴ *Primer Informe de labores de la Contraloría General*, septiembre de 2007, citado en Juan José García Ochoa documento de presentación, "Transparencia, acceso a la información...", *op. cit.*
- ⁹⁵ Entre las principales obligaciones se encuentra publicar leyes, reglamentos y acuerdos del Distrito Federal; su estructura orgánica y actividades; las facultades de cada unidad administrativa; un directorio de servidores públicos; una descripción de los cargos y sus respectivas remuneraciones mensuales; una descripción analítica de sus programas y presupuestos, incluyendo estados financieros y erogaciones del ejercicio anterior; relación de sus bienes y los montos a los que ascienden; reglas de procedimiento; su presupuesto asignado y su distribución por programas; los programas operativos anuales; la cuenta pública, entre otros.
- ⁹⁶ Para evaluar el artículo 12 se consideraron los siguientes criterios: 1) el listado deberá estar presentado en formato de tabla, con los siguientes rubros: a) unidad administrativa que detenta la información (se deberá especificar el nombre de cada una de las áreas que detenta la información); b) se deberá incluir un número consecutivo a dicho listado; c) se deberá especificar por rubros generales el nombre de los archivos; d) se deberá describir de manera clara, breve y concisa la información que contiene cada rubro; e) se deberá especificar el ejercicio (años) al que corresponde dicha información; y f) se deberá especificar el medio de difusión (documental impreso, microficha, CD, diskette, archivo electrónico en Internet, fotografía, cinta de audio, cinta de video, etcétera) y lugar en que se pone a disposición de los ciudadanos; 2) deberá indicarse la fecha de actualización del listado, 2b) el periodo de actualización de la información debe ser anual. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal, *Criterios y metodología de evaluación de la calidad de la información de las obligaciones de transparencia en los portales de Internet de los entes públicos*, 2007, en <www.infodf.org.mx>.
- ⁹⁷ En el caso del artículo 13 se toma como referencia el contenido de la propia LTAIPDF que a la letra dice: "Al inicio de cada año los entes públicos deberán publicar y mantener actualizada, de forma impresa o en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan", y se detallan 24 fracciones.
- ⁹⁸ Óscar Mauricio Guerra Ford, "Logros y retos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal", en *Claroscuros de la transparencia...*, *op. cit.*
- ⁹⁹ De acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en 2005, 15.9% de la población vivía con menos de un dólar al día en México. Por otro lado, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, cerca de 50% de la población del Distrito Federal presenta grados de marginación medios y altos. De este porcentaje, 11.6% corresponde a niveles altos de marginación, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina_urb/02.pdf>. El índice de marginación urbana incorpora cinco dimensiones: acceso a la salud, acceso a la educación, acceso a una vivienda digna y decorosa, la percepción de ingresos monetarios suficientes, y las desigualdades de género. Con base en estas cinco dimensiones, se identifican 11 formas de rezago, cuya intensidad espacial es medida como el porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

Capítulo 20. Derecho a la libertad de expresión

20.1 Introducción

1573. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental inalienable e inherente a las personas. La importancia del derecho a la libertad de expresión la ha puesto de manifiesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh):

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.¹

1574. Por su parte, el artículo 4° de la Carta Democrática Interamericana reconoce como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales y la libertad de expresión y de prensa. En efecto, la Coidh ha establecido:

Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.²

1575. La interdependencia de la libertad de expresión con otros derechos humanos se manifiesta en que, además de ser un derecho en sí mismo, funciona como medio para el ejercicio y goce efectivo de otros derechos humanos, lo cual implica que la violación de la libertad de expresión conllevará a la violación de otros derechos. En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado la importancia de la libertad de expresión e información para el respeto de otras libertades.³

1576. La Coidh ha reconocido que la libertad de expresión tiene dos dimensiones: individual y social.⁴ La primera requiere “que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo”,⁵ y la segunda implica “un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”.⁶ En consecuencia, “cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a ‘recibir’ informaciones e ideas”.⁷ Ambas dimensiones son iguales en importancia y deben ser garantizadas plena y simultáneamente para dar efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.⁸

1577. En relación con la dimensión individual de la libertad de expresión, la Coidh ha establecido que “no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”.⁹ En lo que respecta a la dimensión social,

incluye el derecho a tratar de comunicar a otras personas los puntos de vista propios, “pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia”.¹⁰

1578. Esta doble dimensión del derecho a la libertad de expresión se abordará en el presente documento y se tomarán en cuenta las reglas especiales que las restricciones legítimas al derecho deben revestir, así como la gravedad que las limitaciones u obstrucciones ilegales a la libertad de expresión adquieren al considerar las afectaciones, tanto individuales como sociales, que llevan implícitas.

1579. En tanto la libertad de expresión abarca también la posibilidad de buscar información, se encuentra íntimamente vinculada al derecho de acceso a la información. Dado que la CPEUM lo considera un derecho autónomo,¹¹ en el presente *Diagnóstico* se revisa de forma independiente el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de libertad de expresión y de acceso a la información.¹²

1580. El presente capítulo delimita las obligaciones del Estado ante la libertad de expresión para después revisar su cumplimiento a partir del análisis de las condiciones para el ejercicio del periodismo en el Distrito Federal, las restricciones legítimas a la libertad de expresión, la pluralidad en los medios de comunicación y las restricciones indirectas al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el Distrito Federal.

1581. Es importante destacar que hay poca información que permita diagnosticar el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en cuanto a la libertad de expresión. Por esta razón, en el *Diagnóstico* el análisis se centra en la revisión de la legislación del Distrito Federal, pero quedará pendiente obtener datos empíricos que permitan verificar si lo que se establece en las normas es efectivamente aplicado y consiente el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

1582. Otra de las dificultades a la que nos enfrentamos al hacer la revisión del estado que guarda la libertad de expresión en el Distrito Federal, tiene que ver con la manera en que están divididas las competencias entre la Federación y el Distrito Federal.

20.2 Obligaciones del Estado

1583. La libertad de expresión está reconocida en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹³ así como el 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹⁴ e incluye “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.¹⁵

1584. La libertad de expresión se rige bajo el principio de la “amplia protección y mínima restricción”.¹⁶ Esto se manifiesta, por ejemplo, en que no puede ser sujeta a censura previa,¹⁷ sino a

responsabilidades ulteriores,¹⁸ que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- El respeto a los derechos o a la reputación de los demás¹⁹ o
- La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

1585. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que estas restricciones al ejercicio del derecho no deberán poner en peligro el derecho en sí mismo²⁰ y que “los criterios para sopesar la licitud de las restricciones a la libertad de expresión no dependen de la naturaleza de las ideas e información en cuestión”.²¹

1586. Este derecho implica que nadie puede ser molestado por sus opiniones y que no es posible restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, “tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.²²

1587. Por otro lado, la ley debe prohibir “toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.²³ En el mismo sentido, el artículo 4a) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, establece:

Los Estados Partes condenan toda la propaganda [...] que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin [...] tomarán, entre otras, las siguientes medidas: a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.

1588. La libertad de expresión contiene además la necesidad de pluralidad informativa. Como lo ha dicho la CIDH: “la pluralidad denota el carácter esencial de la libertad de expresión para la vigencia de un régimen democrático”.²⁴ La doctrina ha ahondado en esta materia y establece que:

Las libertades de expresión e información garantizan la existencia de una opinión pública libre y plural, siendo condición inexcusable para la existencia de una sociedad plural y democrática, sin la cual es impensable el respeto a la libertad de conciencia y a la dignidad de la persona.²⁵

1589. Las autoridades del Distrito Federal tienen la obligación de:

- Tomar todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en todas sus manifestaciones: periodística, artística, académica, etcétera.²⁶
- Armonizar la legislación a los estándares internacionales y asegurar su adecuada aplicación.

- Asegurar que existan las condiciones para el ejercicio adecuado del periodismo.
- Prevenir e investigar agresiones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y asegurar una reparación integral a quienes las sufrieron.
- Evitar cualquier acto que implique censura previa, salvo para la clasificación a efectos de “protección” de determinados sectores de la población.²⁷
- Establecer criterios equitativos en la asignación de la publicidad oficial.
- Brindar las condiciones para que exista pluralidad informativa, no sólo en los medios públicos sino también para los medios pertenecientes a la sociedad civil.

20.3 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado

Ejercicio del periodismo en el Distrito Federal

1590. El periodismo es una de las principales formas mediante las cuales se ejerce el derecho a la libertad de expresión²⁸ en su doble dimensión. Son las y los periodistas quienes, al hacer del ejercicio de la libertad de expresión su principal actividad, mantienen informada a la sociedad acerca de los temas de interés público. La CIDH ha establecido: “Una prensa independiente y crítica constituye un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el Estado de derecho”.²⁹

1591. De aquí se derivan las obligaciones del Estado en torno al establecimiento de garantías para que quienes se dedican a la comunicación lleven a cabo su labor en un ambiente adecuado.

1592. Al respecto ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh):

Es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección e independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de plena libertad y se fortalezca el debate público.³⁰

1593. En la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Distrito Federal se define al periodista de la siguiente manera: “Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal, de manera permanente con o sin remuneración”;³¹ y al colaborador periodístico como: “Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica o regular”.³²

1594. Sobre la cláusula de conciencia y secreto profesional se considera que: “son derechos específicos integrantes del derecho a comunicar información y constituyen un presupuesto básico para el efectivo ejercicio de este derecho fundamental en el Estado democrático. De su pleno reconocimiento y eficaz ejercicio en el seno de la empresa de comunicación (cláusula de conciencia) y, frente a los poderes públicos, en especial frente al Poder Judicial (secreto profesional), depende que el derecho a la información se configure como auténtica garantía de una opinión libre”.³³

1595. El secreto profesional, la cláusula de conciencia, los derechos laborales y la prohibición de la colegiación obligatoria forman parte de las prerrogativas reconocidas internacional y nacionalmente,

y que el Estado debe garantizar para que las y los comunicadores lleven a cabo su labor de manera independiente, profesional e imparcial, para contribuir con ello al pluralismo informativo y, consecuentemente, a una opinión pública libre.

Secreto profesional y reserva de información

1596. El secreto profesional constituye la prerrogativa de las y los periodistas para reservarse la identidad de sus fuentes informativas. Se basa en la necesidad de recabar y brindar información por parte de las y los comunicadores que, de otra manera, no obtendrían. Con ello, el o la comunicadora tiene la posibilidad de dar a conocer a la sociedad hechos y datos de interés público que requieren la salvaguarda de la fuente, con lo que contribuyen a la libre circulación de ideas que permiten a la sociedad mantenerse informada. En este marco, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH ha establecido que:

Una de las bases primarias del derecho a la reserva se constituye sobre la base [*sic*] de que el periodista, en su labor de brindar información a las personas y satisfacer el derecho de las mismas a recibir información, rinde un servicio público importante al reunir y difundir información que, de otra forma, sin guardar el secreto de las fuentes, no podría conocerse.³⁴

1597. En el mismo sentido la CNDH ha establecido que:

El derecho al secreto profesional y la reserva de información constituyen dos figuras jurídicas fundamentales para el ejercicio pleno de algunas profesiones y actividades, y quienes las ejercen deben contar con la garantía de poder abstenerse de revelar el origen de la información, datos o conocimientos que les han sido confiados en razón de su actividad.³⁵

1598. El derecho a la reserva de fuentes es de interés social, pero también profesional del o la periodista:

El *fundamento* del secreto profesional del periodista reside en primera instancia, en el interés colectivo y la dimensión objetiva de su contenido, que facilita un ejercicio más integral del derecho a comunicar información en una sociedad democrática. La información tiene un destinatario colectivo que es el conjunto de la sociedad; sin perjuicio de ser en ocasiones sujeto activo de la información, el cuerpo social es el titular pasivo de un derecho fundamental del que el periodista es *primus inter pares* habitual y agente social transmisor. Pero, asimismo, el secreto profesional encuentra su fundamento en el interés subjetivo del periodista, de no desvelar la identidad del sujeto productor de la noticia para preservar su integridad profesional en ésta y en futuras ocasiones [...] En realidad, el bien jurídico protegido consiste en preservar la discreción sobre la identidad de la fuente para asegurar el derecho a comunicar la información en su mayor intensidad; se trata de proporcionar las garantías jurídicas precisas que aseguren su anonimato y evitar las posibles consecuencias que se puedan derivar después de haber desvelado una información sobre el sujeto primero que la ha proporcionado. En este sentido, el periodista ha de asumir esta exigencia en la medida en que también está en juego su propia credibilidad ante la fuente informativa. En consecuencia, el interés público de la noticia que justifica su difusión, prevalece sobre la identidad del confidente.³⁶

1599. Sobre estas bases, el principio 8 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión dispone: “Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.³⁷

1600. Cuando la información que debe reservarse sale a la luz pública, a quien se puede investigar y sancionar es al servidor público o servidora pública responsable de ello y no al o la periodista. En tal sentido, la Coidh establece lo siguiente:

Puede ocurrir que los empleados o funcionarios de una institución tengan el deber de guardar confidencialidad sobre cierta información a la que tienen acceso en ejercicio de sus funciones, cuando el contenido de dicha información se encuentre cubierto por el referido deber. Éste no abarca la información que se hubiere hecho pública. El incumplimiento del deber de confidencialidad puede generar responsabilidades administrativas, civiles o disciplinarias.³⁸

1601. En el Distrito Federal se encuentra en vigor la Ley del Secreto Profesional del Periodista promulgada el 7 de junio de 2006,³⁹ que protege el derecho y establece sanciones para los servidores/as públicos que contravengan las disposiciones de dicho ordenamiento al obligar indebidamente a las o los periodistas a revelar sus fuentes.

1602. En su artículo 6° la Ley referida establece:

El periodista y, en su caso, el colaborador periodístico, tiene el derecho a mantener en secreto la identidad de las fuentes que les hubieren facilitado informaciones bajo condición, expresa o tácita, de reserva, y en conciencia hayan contrastado y/o documentado la información dirigida al público.⁴⁰

1603. La Ley protege la reserva de la identidad de las fuentes no sólo para las y los periodistas, sino también para las y los colaboradores periodísticos, y para cualquier otra persona que hubiera conocido indirectamente y como consecuencia de su trabajo profesional el origen reservado de la información.

1604. En su artículo 3°, establece:

El periodista y colaborador periodístico tiene el derecho de mantener el secreto de identidad de las fuentes que le hayan facilitado información bajo condición, expresa o tácita, de reserva. El deber del secreto afecta igualmente a cualquier otro periodista, responsable editorial o colaborador de periodista, que hubiera podido conocer indirectamente y como consecuencia de su trabajo profesional la identidad de la fuente reservada.⁴¹

1605. Adicionalmente, en su artículo 5° dicha ley especifica:

Las personas que por razones de relación profesional con el periodista o el colaborador periodístico tengan acceso al conocimiento de la fuente de información serán protegidas en igualdad de circunstancias por este ordenamiento como si se tratara de éstos.⁴²

1606. Con estas disposiciones, la Ley considera a un sujeto activo amplio que incluye no sólo al propio periodista, sino a personas que con motivo de su labor conocieran la identidad de la fuente.

Con ello, la legislación del Distrito Federal se convierte en la normatividad más protectora, incluso frente a los estándares establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

1607. Es importante destacar que el secreto profesional no representa una obligación para el o la periodista, sino un derecho que le ampara en el ejercicio de su profesión. Sobre esto la Relatoría de la CIDH ha establecido: “dicho derecho no se constituye como un deber, ya que el comunicador social no está obligado a guardar el secreto de sus fuentes de información, sino por razones de profesionalismo y ética profesional”.⁴³

1608. Sobre este particular se ha establecido la diferencia del secreto profesional de las y los periodistas respecto de otras profesiones o funciones:

Si se trata de un funcionario, el deber de guardar secreto se articula a partir de una relación de sujeción especial que le vincula con la administración pública y que conlleva un límite a sus derechos de expresión y de comunicar información. [El sentido que el secreto profesional de los periodistas tiene es distinto] su reconocimiento permite a quien lo invoque a no develar las fuentes informativas empleadas para configurar una información difundida; pero de este poder de disposición del periodista no se deriva simultáneamente un deber jurídico. Porque a este nivel, si el periodista decidiese develar la identidad de sus fuentes, no le será exigida ninguna responsabilidad. Es decir, el profesional de la información disfruta de plena disponibilidad sobre el uso que pueda hacer de este derecho fundamental.⁴⁴

1609. Al respecto, la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal establece en su artículo 4.I:

Que el periodista o el colaborador periodístico al ser citado para que comparezca como testigo en procesos jurisdiccionales del orden penal, civil, administrativo o en cualquier otro seguido en forma de juicio, *puede reservarse* la revelación de sus fuentes de información; y a *petición de la autoridad ampliar la información* consignada en la nota, artículo, crónica o reportaje periodístico⁴⁵ [sin cursivas en el original].

1610. De esta disposición se desprende que es decisión del o la periodista brindar mayor información sobre su investigación o sus fuentes en caso de ser citado como testigo en procesos jurisdiccionales. En ningún caso podrá obligársele a hacerlo. Esto se refuerza en el capítulo IV de la Ley, cuyos artículos 10 y 11 respectivamente especifican:

El Ministerio Público o la autoridad judicial no podrán, en ningún caso, citar a los periodistas ni colaboradores periodísticos como testigos con el propósito de que revelen sus fuentes de información. [...]

El servidor público que contravenga lo dispuesto en esta Ley será sancionado con pena de prisión de uno a seis años y de treinta a trescientos días de multa sin menoscabo de lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

1611. Vale la pena destacar que en un ejercicio de derecho comparado encontramos que en países donde se garantiza este derecho, también hay normativas o jurisprudencia que reconocen sus limitaciones o restricciones legítimas. En general, las únicas excepciones a la protección legal de las fuentes informativas son “los temas relacionados con la defensa nacional y aquellos en los que se ponga en peligro la integridad de la vida privada de los ciudadanos [*sic*]”.⁴⁶

1612. También se ha invocado en otros países, como restricción al derecho a la reserva de la fuente, el caso en que el o la periodista se encuentre implicado en la comisión de un delito. En palabras de Carrillo: “en este caso, ha de constar de forma objetiva el peligro inminente de una acción delictiva para que el resultado de esta colisión de bienes jurídicos suponga el declive del derecho al secreto profesional en favor de otro de rango superior. Las mismas consecuencias se producirán si el hecho delictivo ya se ha producido y el periodista no lo pone en conocimiento de la autoridad o sus agentes”.⁴⁷

1613. Para el caso del Distrito Federal no hemos encontrado normas que permitan hacer efectivas las restricciones legítimas al derecho de reserva de las fuentes del periodista, lo que deriva en una desprotección de derechos de terceras personas.

1614. De las disposiciones contenidas en los citados artículos 10 y 11 de la Ley, se deduce que el sujeto pasivo de ésta lo constituyen servidores/as públicos, pero no entidades privadas frente a las cuales debiera ser también protegido el secreto profesional de las y los periodistas. Como lo establece Carrillo:

el valor *erga omnes* del secreto en tanto que derecho fundamental susceptible de ser invocado tanto ante los poderes públicos como frente a sujetos privados [...] por lo que el derecho a mantener discreción sobre las fuentes de información se puede ejercer no sólo respecto de la autoridad pública que ejerce un poder normativo sino también desde luego, en una comparecencia ante los órganos que dependen del Poder Judicial, y, por supuesto, a un nivel de aproximación jurídico-conceptual, el secreto exime a quien lo invoca de la revelación de sus fuentes a otros profesionales del medio de comunicación y a la propia empresa editora del medio.⁴⁸

1615. En la Ley del Secreto Profesional del Periodista se especifica que lo que se protege no son sólo las fuentes, sino también “las notas de apuntes, equipo de grabación y de cómputo directorios, registros telefónicos, así como los archivos personales y profesionales que pudieran llevar a la identificación de la fuente de información del periodista o colaborador periodístico”.⁴⁹ Y se delimita la forma de protección al establecer: “El derecho al secreto alcanza las notas, documentos profesionales o soportes que pudieran manifestar la identidad de la fuente, documentos que no podrán ser asegurados y/o intervenidos ni policial ni judicialmente”.⁵⁰ La delimitación de los objetos de protección que hace esta ley es adecuada, incluso supera los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Cláusula de conciencia

1616. La cláusula de conciencia constituye un derecho que permite al periodista desarrollar su labor informativa con apego a su línea editorial y defenderla frente a un cambio de ésta por parte de la empresa informativa para la que labora.

1617. La cláusula de conciencia se ha definido como: “un derecho que permite al periodista rescindir *motu proprio* el contrato que lo une con la empresa editora de un medio de comunicación, cuando éste manifieste un cambio en la orientación informativa o en su línea ideológica. La conse-

cuencia de esta decisión es la percepción de una indemnización, como si se tratara de un despido improcedente”.⁵¹

1618. “La cláusula de conciencia protege la integridad deontológica del periodista frente a hechos producidos en el seno de la empresa de comunicación que la cuestionen. Es un derecho del periodista y una garantía de información libre y plural.”⁵² “Consecuentemente, el reconocimiento de la cláusula de conciencia al profesional de la comunicación en el ejercicio de su libertad de información, no puede entenderse exclusivamente como un derecho particular de aquél; sino, al mismo tiempo, como garantía de que a su través se preserva igualmente la satisfacción del carácter objetivo de dicha libertad, su papel como pieza básica en el sistema democrático y su finalidad como derecho a transmitir y recibir una información libre y plural.”⁵³

1619. En México no está establecido este derecho constitucionalmente, como sí sucede en otros países.⁵⁴ De hecho, hay quienes afirman que: “en México, la cláusula de conciencia de los comunicadores es desconocida tanto por la legislación, las disposiciones internas de las empresas informativas, así como por las contrataciones colectivas de trabajo”.⁵⁵ Tampoco encontramos un desarrollo de los organismos regionales e internacionales de protección de derechos humanos sobre esta prerrogativa.

1620. Es necesario que en el Distrito Federal se reconozca la cláusula de conciencia a fin de proteger la conducta ética del periodista frente a una modificación de la línea editorial del medio para el que trabaja, de esta forma se protegerá también el derecho a la información de la sociedad, al permitir que las y los periodistas cuenten con mayores garantías para el ejercicio ético de su profesión.

Otros derechos laborales de las personas que ejercen el periodismo

1621. Otros derechos laborales de las y los periodistas consisten en una debida contratación que les proteja de despidos injustificados y les reconozca las mínimas condiciones para llevar a cabo su profesión de manera adecuada.⁵⁶

1622. La falta de garantía de los derechos laborales de las y los periodistas supone una vía indirecta de restricción indebida al derecho a la libertad de expresión. Así lo reconoció la Coidh en un caso específico:

La decisión de dar “término anticipado al contrato” de prestación de servicios celebrado entre una institución pública y la víctima, constituyó un medio indirecto de restricción a la libertad de pensamiento y expresión [...] Se afecta ese derecho cuando la víctima, después de ser condenada penalmente, fue despedida del medio de comunicación en el cual trabajaba y no pudo publicar sus artículos en ningún otro diario.⁵⁷

1623. Otro elemento que hace más compleja la garantía de los derechos laborales para las y los periodistas lo constituye el aumento de trabajo mediante el esquema *free lance*,⁵⁸ es decir, sin mediar contrato las y los comunicadores trabajan indistintamente en diversos medios de comunicación.

1624. Sobre la situación de los derechos laborales, hace falta información de diagnóstico en el Distrito Federal. No obstante, uno de los casos sobresalientes es el de la demanda laboral que enfrenta el periódico *El Financiero* por despido injustificado.⁵⁹

Prohibición de la colegiación obligatoria

1625. La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado ampliamente las razones por las cuales la colegiación obligatoria de periodistas resulta contraria al ejercicio del derecho a la libertad de expresión. La Coidh establece que:

no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados de una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir información e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas.⁶⁰

1626. En tal sentido, el principio 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala:

Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso deben ser impuestas por los Estados.⁶¹

1627. En el Distrito Federal, para el caso de la prensa escrita, no existen leyes tendientes a establecer la colegiación obligatoria de los periodistas. Sin embargo, sí se aplica en radio y televisión la legislación a nivel federal que exige a las y los locutores una licencia para transmitir.⁶²

Agresiones contra periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión

1628. Las agresiones cometidas en contra de periodistas —con motivo del ejercicio de su profesión— o de personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión tienen como propósito su silenciamiento. Además de constituir una violación a otros derechos humanos, dichas agresiones coartan el ejercicio del derecho a la libertad de expresión individual y social, al impedir que información de interés público circule libremente.

1629. Las agresiones cometidas contra las personas que ejercen la libertad de expresión generan un efecto inhibitorio. La Relatoría de la CIDH ha establecido:

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación tienen dos objetivos concretos. Por un lado, busca eliminar a aquellos periodistas que realizan investigaciones sobre atropellos, abusos, irregularidades o ilícitos de todo tipo, llevados a cabo ya sea por funcionarios públicos, organizaciones o particulares en general, a fin de que sus investigaciones ni puedan concluirse, alcancen el debate público que ameritan o

simplemente como represalia a éstas. Por otro lado, busca ser una herramienta de intimidación, mediante la cual se envía un claro mensaje para todas aquellas personas de la sociedad civil que realizan tareas de investigación sobre irregularidades en la gestión pública. Esta práctica busca que la prensa como mecanismo de control, guarde silencio o se haga cómplice de aquellas personas o instituciones que realizan actos o hechos abusivos o ilegales.⁶³

1630. Basándose en estos fundamentos, el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión expresa:

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

1631. En el Distrito Federal se ha registrado un creciente número de agresiones cometidas contra periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión. De las 123 afectaciones a la libertad de expresión reportados en 2006 en el país,⁶⁴ 19 sucedieron en el Distrito Federal, lo que representa 21% del total global. Esta cifra supone, además, un aumento en relación con 2005, cuando se registraron 14 casos (15% del total nacional).⁶⁵ Debido al contexto y la falta de medidas específicas en el Distrito Federal encaminadas a evitar dichas agresiones, el Estado está incumpliendo su obligación de prevenir las violaciones al derecho de libertad de expresión.

1632. Los ataques directos a periodistas (68%) predominaron sobre hechos que pueden significar inhibición o presiones a informadores y medios (32%). Entre estos últimos, destacan las demandas a la escritora Olga Wornat y a la revista *Proceso*.⁶⁶ Sin embargo, “la información más preocupante es la que se desprende del número de asesinatos. Mientras que del 2001 al 2003 tuvieron lugar 7, del 2004 al 2006 el número de asesinatos subió a 20. De estos 20, 10 ocurrieron durante 2006, convirtiéndolo en el año con el mayor número de asesinatos de periodistas en los últimos 15 años”.⁶⁷

1633. Esta tendencia nacional puede reproducirse en el Distrito Federal, lo que obliga al GDF a desarrollar acciones que prevengan el incremento de agresiones contra periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión en la capital.

1634. En casos de violación al derecho a la vida vinculados con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, y como se trata de un bien que condiciona el ejercicio de los demás derechos, el Estado debería implementar medidas específicas tendientes a la prevención, investigación, sanción y reparación de dichas violaciones. Sobre el particular, la Coidh ha establecido:

En algún caso se ha violado el derecho a la vida –que condiciona el ejercicio de los derechos restantes– como medio de vulnerar la libertad de expresión que ejercía la persona a la que se priva de la existencia. Se trata del más grave ataque a esta libertad, que determina la supresión del bien de más alta jerarquía.⁶⁸

1635. En el periodo que va de enero de 2001 a diciembre de 2006, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) recibió 24 quejas,⁶⁹ en las que, de la narración de los hechos, se desprende que periodistas ostentaban la calidad de agraviados. De éstas, en 23 se determinó la existencia de presuntas violaciones a derechos humanos.

1636. Las autoridades señaladas⁷⁰ por las y los periodistas en las quejas referidas son la Secretaría de Seguridad Pública (ssp), con 13 menciones; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) con 6; las jefaturas delegacionales de Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y Azcapotzalco, en una ocasión cada una; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CJSL) y la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), con 2 menciones cada una. La ssp, el Cuerpo de Granaderos y la Policía Preventiva fueron mencionados en dos ocasiones cada una; en tanto la Policía Sectorial y la Policía Auxiliar, en una; mientras que la propia ssp fue señalada en 7 oportunidades. La Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), la Secretaría de Salud (ss), la Secretaría de Gobierno y la Jefatura de Gobierno fueron mencionadas en una ocasión por las y los agraviados.

1637. En el caso de la PGJDF, la Policía Judicial tiene tres menciones, las Fiscalías Desconcentradas de Investigación en Tlalpan y en Cuauhtémoc, así como la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia CUH-6 fueron señaladas en una ocasión cada una. Respecto a la CJSL, el Juzgado Cívico CUH-3 y la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica fueron mencionadas en una ocasión.

1638. De acuerdo con la calificación que hicieron las Visitadurías, las presuntas violaciones de derechos humanos más recurrentes fueron: uso desproporcionado o indebido de la fuerza (ocho ocasiones); detención arbitraria y ejercicio indebido del servicio público (cinco cada una); negativa, obstaculización o injerencias arbitrarias para buscar y difundir información y ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias para difundir y buscar información (tres); y obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación y falta o deficiencia en la fundamentación o motivación (dos).

1639. También se determinó que hubo negativa de protección; obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable al caso; ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias en la libertad de expresión y pensamiento; negativa u obstaculización para la recepción de pruebas y violación u obstaculización de las garantías judiciales, mencionadas una vez cada una de ellas.

1640. De igual forma, las 39 menciones que tuvieron los tipos de violación se calificaron, también en una ocasión: injerencias arbitrarias, ataques, obstaculización o impedimento de la libertad de conciencia y religión; privación de la libertad por agentes del Estado o por personas que actuaron con su autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad; extorsión; intimidación; negativa, suspensión o prestación ineficiente del servicio público y dilación para la presentación ante el juez.

1641. De las 23 quejas reportadas, 11 fueron concluidas por solución a la queja durante su tramitación, 4 por no ser competencia de la CDHDF, 3 por no haber elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos y 3 por falta de interés de la o el quejoso o de la o el agraviado en la continuación del procedimiento. En tanto, por orientación a la o el quejoso, o a la o el agraviado, por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos y por acumulación del expediente, se concluyeron 3 quejas.

1642. Asimismo, reportan la emisión de dos recomendaciones por parte de la CDHDF relativas a violación a la libertad de expresión, ambas dirigidas a la Secretaría de Seguridad Pública.

Cuadro 1. Violación a la libertad de expresión

Autoridad	Recomendaciones implicadas	Núm. de recomendaciones
Secretaría de Seguridad Pública	14/1997 y 14/2006	2
Total de recomendaciones		2

Fuente: Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR).

1643. En 2007 se reportaron los siguientes casos de periodistas que sufrieron agresiones por su labor:⁷¹ hostigamiento al reportero Edgar Jiménez de *Formato 21* por manifestantes el 1° de julio; hostigamiento a la colaboradora de “Hojarasca” del periódico *La Jornada*, Gloria Muñoz; y continúa el proceso en contra de la periodista Lydia Cacho por la denuncia de redes de pederastas en el país.

1644. En relación con la defensa del derecho a la libertad de expresión, el pasado mes de junio de 2007, la CDHDF creó la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Sin embargo, habrá que precisar su ámbito de competencia e impulsar la elaboración de un registro sobre los tipos de agresiones a periodistas y medios de comunicación, lo mismo que sobre los responsables de éstas

1645. Conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos de derecho internacional, los Estados tienen el deber de investigar de manera efectiva los hechos que ocasionaron las agresiones y, en particular, los asesinatos de periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, así como la debida investigación y sanción de los autores materiales e intelectuales, junto con las medidas de adecuada reparación a las víctimas. La Coidh ha sostenido que la investigación:

Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad busque efectivamente la verdad.⁷²

1646. En el mismo sentido, y en particular sobre el asesinato de periodistas, la CIDH ha establecido que

la renuncia de un Estado a la investigación efectiva y completa del asesinato de un periodista y la falta de sanción penal de los autores materiales e intelectuales resulta especialmente grave por el impacto que tiene sobre la sociedad. Este tipo de crímenes no sólo tiene un efecto amedrentador sobre los periodistas, sino también sobre cualquier ciudadano [*sic*], pues genera el miedo de denunciar los atropellos, abusos e ilícitos de todo tipo. El efecto solamente puede ser evitado mediante la adopción decisiva de los Estados de castigar a todos los autores de estos asesinatos. Por esta vía los Estados pueden mandar un mensaje fuerte y directo a la sociedad, en el sentido de que no habrá tolerancia para quienes incurran en violaciones tan graves al derecho a la libertad de expresión.⁷³

Restricciones legítimas a la libertad de expresión

1647. Los derechos pueden ser sujetos a limitaciones, siempre y cuando exista una justificación, una norma que así lo disponga o un procedimiento adecuado para imponerla. Al respecto, la fracción

segunda del artículo 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos dispone: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.⁷⁴

1648. Para el caso del derecho a la libertad de expresión, la Coidh ha reiterado:

El derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención Americana prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben en modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.⁷⁵

1649. La misma Corte también ha señalado:

Es válido sostener, en general, que el ejercicio de los derechos garantizados por la Convención debe armonizarse con el bien común. Ello no indica que el artículo 13.2 sea aplicable en forma automática e idéntica a todos los derechos que la Convención protege, sobre todo en los casos en que se especifican taxativamente las causas legítimas que pueden fundar las restricciones o limitaciones para un derecho determinado. El artículo 13.2 contiene un enunciado general que opera especialmente en aquellos casos en que la Convención, al proclamar un derecho, no dispone nada en concreto sobre sus posibles restricciones legítimas.⁷⁶

1650. En el caso del derecho a la libertad de expresión se establece taxativamente cuáles deben ser las restricciones legítimas en instrumentos internacionales como la CADH, el PIDCP y la CPEUM.

1651. Hay condiciones o requisitos que deben existir para garantizar que no se abuse de la legislación a fin de limitar el derecho a la libertad de expresión indebidamente. Éstos se abordan en el siguiente apartado.

Prohibición de la censura previa

1652. De acuerdo con los estándares más protectores del derecho a la libertad de expresión, las limitaciones legítimas deben establecerse mediante responsabilidades ulteriores, por lo que la censura previa debe estar prohibida.

1653. La censura previa supone el veto de la información antes de que sea difundida. Sobre esa base, la Coidh ha expresado que: “El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido”.⁷⁷

1654. Tanto el artículo 13 de la CADH como el 6º de la CPEUM prohíben expresamente la utilización de la censura previa. El principio 5 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, establece:

La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones

como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.⁷⁸

1655. En el caso del Distrito Federal, la censura previa no se encuentra establecida en ninguna ley.

Previa clasificación para la protección de la infancia y adolescencia

1656. La única excepción que se prevé en la CADH a la censura previa es la clasificación de espectáculos y materiales audiovisuales para proteger los derechos de la infancia y adolescencia.

Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.⁷⁹

1657. Sobre este artículo, la Coidh ha establecido:

El artículo 13.4 de la Convención establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y expresión.⁸⁰

1658. Esto se encuentra regulado federalmente en la Ley Federal de Radio y Televisión y en la Ley Federal de Cinematografía. La previa clasificación es competencia de la Secretaría de Gobernación, por lo que el análisis respectivo queda fuera del presente *Diagnóstico*.⁸¹

Responsabilidades ulteriores y requisitos que deben satisfacer las restricciones en materia de libertad de expresión

1659. La jurisprudencia más protectora del derecho a la libertad de expresión ha sostenido que no se puede establecer censura previa, únicamente responsabilidades ulteriores en caso de que se excedan los límites establecidos por el derecho.

1660. Los límites o restricciones deben, además, cumplir con ciertos requisitos para garantizar que en cada caso se apliquen de manera proporcional, al garantizar que la libertad de expresión se restrinja lo menos posible. Estos límites deben estar previamente establecidos por ley para evitar la arbitrariedad de la autoridad y deben ser necesarios en una sociedad democrática. El concepto de “necesidad” atiende a que el límite al derecho debe aplicarse cuando sea la única forma de garantizar el fin protegido y que restrinja en menor medida el derecho a la libertad de expresión.

1661. Al respecto la Coidh ha establecido lo siguiente:

La “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido [...] para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten

más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo, es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo derecho de la libertad de expresión.⁸²

1662. Y agrega:

La responsabilidad es una consecuencia natural de la conducta indebida: nadie se encuentra por encima del orden jurídico [...] sin embargo, esa responsabilidad, que se manifiesta en exigencias y medidas posteriores al acto cuestionado, no debe entrañar reacciones que en rigor signifiquen una frontera infranqueable para la libertad de expresión.⁸³

1663. La Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen, del Distrito Federal, está de acuerdo con los estándares internacionales, pues incorpora adecuadamente los límites legítimos al derecho a la libertad de expresión, prohibiendo la censura previa y, en consecuencia, adoptando la figura de responsabilidades ulteriores.

1664. La CADH establece taxativamente derechos de terceros y bienes jurídicos que se constituyen como límites a la libertad de expresión. Al respecto la Coidh ha precisado:

la restricción establecida por la ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. El artículo 13.2 de ésta permite las restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos de terceros o la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas”.⁸⁴

1665. Por su parte, la CPEUM establece los siguientes límites al derecho de libertad de expresión:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público...

Artículo 7° [...] no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública...

1666. En los siguientes apartados se analizan las restricciones establecidas en la legislación del Distrito Federal.

a. Derechos de terceros

i) Vida privada

1667. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha interpretado, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de Imprenta, que tanto el honor como la reputación forman parte de la vida privada y ésta debe ser protegida:

el derecho fundamental a la vida privada consiste en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en todo aquello que desean compartir únicamente con quienes ellos eligen; así, este derecho deriva de la dignidad de la persona e implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás. Existe una serie de derechos destinados a la protección de la vida privada, entre ellos el del honor, que es un bien objetivo que permite que alguien sea merecedor de estimación y confianza en el medio social donde

se desenvuelve y, por ello, cuando se vulnera dicho bien, también se afectan la consideración y estima que los demás le profesan, tanto en el ámbito social como en el privado. En esa tesitura, se concluye que cuando se lesiona el honor de alguien con una manifestación o expresión maliciosa, se afecta su vida privada, por lo que el artículo 1° de la Ley sobre Delitos de Imprenta, al proteger el honor y la reputación de una persona frente a la libertad de expresión de otra, no excede el límite del respeto a la vida privada establecido en el citado artículo 7°, pues tanto el honor como la reputación forman parte de ella.⁸⁵

1668. En un voto particular sobre la misma sentencia, el ministro Cossío explica que vida privada, honor y reputación no se constituyen como sinónimos ni se deriva un concepto del otro. Establece: “el derecho a la intimidad o a la privacidad otorga a las personas la posibilidad de proteger ciertas informaciones y cierto ámbito vital de la curiosidad y el conocimiento ajenos. La intromisión en la intimidad queda consumada cuando se divulgan ciertas informaciones o hechos con total independencia de si resultan desmerecedores o injuriantes para la persona a la que se refieren, e inversamente, una expresión puede vulnerar el derecho al honor de una persona con independencia de que no se refiera a un aspecto íntimo de su vida: los bienes e intereses jurídicos protegidos por cada uno de los derechos son distintos y perfectamente separables”.⁸⁶

1669. La Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal (en adelante Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal), publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de mayo de 2006, establece en su artículo 9°:

Es vida privada aquella que no está dedicada a una actividad pública y, que por ende, es intrascendente y sin impacto en la sociedad de manera directa; y en donde, en principio, los terceros no deben tener acceso alguno, toda vez que las actividades que en ella se desarrollan no son de su incumbencia ni las afecta.⁸⁷

1670. La definición que se da en esta ley sobre vida privada es acorde con lo que ha establecido la jurisprudencia internacional y nacional, así como por la definida por el ministro Cossío.

ii) Honor

1671. El derecho al honor se encuentra regulado en la CADH, así lo ha analizado la Coidh:

El artículo 11 de la Convención establece que toda persona tiene derecho al respeto a su honra y al reconocimiento de su dignidad, por lo que este derecho implica un límite a la expresión, ataques o injerencias de los particulares y el Estado. Por ello, es legítimo que quien se sienta afectado en su honor recurra a los mecanismos judiciales que el Estado disponga para su protección.⁸⁸

1672. La Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal, en su artículo 13, define el honor de la siguiente manera:

El honor es la valoración que las personas hacen de la personalidad ético-social de un sujeto y comprende las representaciones que la persona tiene de sí misma, que se identifica con la buena reputación y con la fama.⁸⁹

1673. La doctrina más protectora del derecho a la libertad de expresión establece la pertinencia de un sistema dual de protección al derecho al honor, incluyendo una diferencia entre personas públicas y privadas. Al respecto, la Coidh ha dicho:

Las consideraciones relativas al margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público no significan, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático. Asimismo, la protección de la reputación de particulares que se encuentran inmiscuidos en actividades de interés público también se deberá realizar de conformidad con los principios del pluralismo democrático.⁹⁰

1674. En el apartado correspondiente a sistema dual de protección se aborda más a fondo el caso de los funcionarios públicos. En este apartado adelantamos que la definición de honor contienda en la Ley en el Distrito Federal también se apega a lo que ha desarrollado la doctrina más protectora nacional e internacionalmente.

iii) Propia imagen

1675. La Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal, establece en su artículo 26:

La captación, reproducción o publicación por fotografía, filme o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada o fuera de ellos sin la autorización de su persona constituye una afectación al daño moral.⁹¹

1676. En el caso de la propia imagen, el Distrito Federal es pionero en el país al establecer la protección adecuándose a las legislaciones más avanzadas en la materia, como la española.

b. Orden público, salud pública, seguridad nacional

1677. Sobre la definición del concepto de orden público, la Coidh ha establecido:

como las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios.⁹²

1678. Y agrega:

El concepto de *orden público* reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia.⁹³

1679. Los casos de salud pública y seguridad nacional como límites legítimos a la libertad de expresión, se encuentran regulados federalmente.

c. Otras restricciones

1680. Otras restricciones a la libertad de expresión que se aceptan en la doctrina del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal son aquellas que inciden en: “Toda

propaganda a favor de la guerra” y “toda apología al odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”, “toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial”.⁹⁴

1681. En este sentido, la tipificación de la discriminación en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal establece:

Se impondrán de uno a tres años de prisión o de veinticinco a cien días de trabajo en favor de la comunidad y multa de cincuenta a doscientos días al que, por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas: I. Provoque o incite al odio o a la violencia.

Formas de reparación del daño cuando se exceden las restricciones legítimas al derecho

Rectificación o derecho de réplica

1682. El artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de rectificación o respuesta de la siguiente manera:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general tiene derecho a efectuar por mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades, legales en que se hubiese incurrido.
3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística cinematográfica de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades, ni disponga de fuero especial.⁹⁵

1683. Recientemente⁹⁶ el artículo 6° de la CPEUM fue modificado para agregar el derecho de réplica, antes del 30 de abril debe ser expedida una legislación federal secundaria que reglamente este derecho.

1684. La Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal establece lo siguiente como forma de reparación del daño cuando exista afectación al patrimonio moral:

Artículo 39. La reparación del daño comprende la publicación o divulgación de la sentencia condenatoria, a costa del demandado, en el medio y formato donde fueron difundidos los hechos y/u opiniones que constituyeron la afectación al patrimonio moral.

1685. De conformidad con esta disposición, se puede interpretar el derecho de réplica como primera forma de reparación del daño cuando se produce afectación moral debido al ejercicio indebido de la libertad de expresión

1686. La misma Ley establece en su artículo 41:

En los casos en los que no se pueda resarcir el daño en términos del artículo 39 se fijará indemnización tomando en cuenta la mayor o menor divulgación que el acto ilícito hubiere tenido, las condiciones personales de la víctima y las demás circunstancias del caso, en ningún caso el monto por indemnización deberá exceder de trescientos cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo anterior no incluye los gastos y costas que deberá sufragar y que podrán ser restituidos conforme lo que dispone en estos casos el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.⁹⁷

Sistema dual de protección: personas públicas y personas privadas

1687. La jurisprudencia más protectora del derecho a la libertad de expresión ha establecido un estándar que señala que las y los servidores públicos o personas que ejercen funciones de naturaleza pública, en comparación con los particulares, debido a que se someten de manera voluntaria al escrutinio público, tienen un margen menor de protección de sus derechos personales respecto al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

1688. Al respecto, la Coidh ha expresado lo siguiente:

Las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto a asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica respecto de opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene el legítimo interés de mantenerse informada y de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado y afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes.⁹⁸

1689. Y fundamenta dicho estándar de la manera que se reproduce a continuación:

Tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Las personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. En este sentido, en el marco del debate público, al margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte de propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares.⁹⁹

1690. El Distrito Federal es una de las pocas entidades en México que ha expedido la normativa necesaria para el cumplimiento de este postulado. En la Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal se establece:

Los servidores públicos tendrán limitado su derecho al honor, a la vida privada y a su propia imagen como consecuencia del ejercicio de sus funciones sometidas al escrutinio público.

Real malicia

1691. La doctrina de la real malicia va ligada al sistema dual de protección (personas públicas y personas privadas), y se refiere a que quienes se sienten afectados por una información falsa o inexacta deberán demostrar que el autor de la noticia procedió con malicia. La Relatoría de la CIDH, siguiendo el caso en Estados Unidos del *New York Times vs. Sullivan* ha dicho lo siguiente:

Las garantías constitucionales requieren una norma federal que prohíba a un funcionario público ser indemnizado por razón de una manifestación inexacta difamatoria referente a su conducta como tal, a menos que pruebe que fue hecha con real malicia, es decir, con conocimiento de que era falsa o con una gran despreocupación acerca de la verdad o falsedad.¹⁰⁰

1692. Nuevamente encontramos que el Distrito Federal es de las pocas entidades federativas en las que se encuentra establecida esta doctrina. El capítulo III de la Ley de Responsabilidad Civil en el D. F. se titula Malicia efectiva y contiene las siguientes disposiciones:

Artículo 28. La malicia efectiva se configura en los casos en que el demandante sea un servidor público y se sujetará a los términos y condiciones del presente capítulo.

Artículo 29. Se prohíbe la reparación del daño a los servidores públicos que se encuentren contenidos en los supuestos del presente título, a no ser que prueben que el acto ilícito se realizó con malicia efectiva.

Artículo 30. Los servidores públicos afectados en su patrimonio moral por opiniones y/o informaciones, conforme al artículo 33 de la ley, difundidas a través de los medios de comunicación e información, deberán probar la existencia de la malicia efectiva demostrando:

- I. Que la información fue difundida a sabiendas de su falsedad.
- II. Que la información fue difundida con total despreocupación sobre si era falsa o no; y
- III. Que se hizo con el único propósito de dañar.

Persecución penal

1693. La doctrina más protectora del derecho a la libertad de expresión ha avanzado en el sentido de despenalizar las conductas derivadas del ejercicio de este derecho que produzcan algún daño. En el Sistema Interamericano se ha establecido que esto debe ser así en los supuestos en que las personas que resulten dañadas sean funcionarios públicos o personas que, por su función, realicen acciones de interés público.

La reacción penal es la consecuencia más severa que se puede utilizar frente a conductas supuestamente –o realmente– ilícitas. En el orden democrático, la medida penal –en amplio sentido: tipificación, punición, enjuiciamiento criminal, ejecución de la condena– constituye el último recurso de control de la conducta del que se vale el Estado, cuando resulta razonable utilizarlo en función de las características del hecho [...] La tipificación penal de algunas conductas puede acarrear restricciones indebidas, por excesivas, para esa libertad.¹⁰¹

1694. Así lo estableció la Coidh en el caso de Herrera Ulloa: “Esta exigencia conlleva una restricción incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana, toda vez que produce un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitor sobre todos los que ejercen la profesión de periodista, lo que, a su vez, impide el debate público sobre temas que interesan a la sociedad.”¹⁰²

1695. En el caso del Distrito Federal encontramos que la normativa ha rebasado incluso el estándar interamericano al despenalizar por completo los delitos de difamación y calumnia y al emitir el Decreto de Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de mayo de 2006.

1696. Adicionalmente encontramos que la citada ley limita la sanción económica que, como reparación del daño a causa de informaciones inexactas o agravantes, se puede imponer.¹⁰³ Esta disposición garantiza que no se haga una utilización abusiva de la legislación civil mediante la imposición de una sanción económica desmedida que limite excesivamente el derecho a la libertad de expresión.

Pluralidad en los medios de comunicación

1697. La pluralidad informativa forma parte esencial del derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión. Es la posibilidad de las personas para acceder a distintas fuentes de información, datos e ideas para formarse una propia opinión. De esta forma, “la pluralidad denota el carácter esencial de la libertad de expresión para la vigencia de un régimen democrático”.¹⁰⁴ La Relatoría de la CIDH agrega: “las libertades de expresión e información garantizan la existencia de una sociedad plural y democrática, sin la cual es impensable el respeto a la libertad de conciencia y la dignidad de la persona”.¹⁰⁵

1698. Una forma de garantizar la pluralidad informativa es mediante una adecuada regulación en la distribución de frecuencias y funcionamiento de los medios públicos, ya que es fundamentalmente a través de ellos como la ciudadanía accede al flujo informativo. Así lo ha reconocido el Poder Judicial mexicano en un sentido muy similar al del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.¹⁰⁶

1699. Por lo tanto, la regulación y el funcionamiento de los medios de comunicación es, sin lugar a dudas, un tema de la agenda de derechos humanos. La difusión en radio y televisión es la fuente más importante de información y entretenimiento para la mayoría de los habitantes del planeta, ya que representa una forma barata y accesible de entretenimiento. Para los sectores sociales marginados, los periódicos implican un gasto excesivo, a la vez que algunas personas encuentran más fácil y entretenido mirar o escuchar, que leer.

1700. Como resultado de su centralidad, creciente rentabilidad y fuente de información de noticias, tanto los gobiernos como los intereses comerciales dominantes han procurado históricamente

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

1701. Article 19 publicó en 2002 una serie de principios sobre el acceso y administración del espectro radioeléctrico, los cuales recogen leyes y procesos estatales en desarrollo (reflejados *inter alia*, en leyes nacionales e instrumentos internacionales) y los principios generales de derecho reconocidos por la comunidad de naciones.¹⁰⁷ Estos principios exponen estándares para la libertad de difusión, en los que se reconoce tanto la necesidad de la difusión independiente, libre de intervención gubernamental y comercial, como la necesidad –en algunos sectores– de una acción positiva que asegure una difusión dinámica y diversa.

1702. Sobre la concentración de medios electrónicos, la Coidh ha establecido:

la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica “medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.¹⁰⁸

1703. Con base en estos principios, en los siguientes apartados se aborda la valoración en el Distrito Federal.

1. Medios electrónicos (medios comunitarios o con fines sociales y distribución de frecuencias)

1704. La regulación para la distribución de frecuencias radioeléctricas es de competencia federal y se encuentra en la Ley Federal de Radio y Televisión y en la Ley Federal de Telecomunicaciones. Repercute en el Distrito Federal al generar una concentración de medios y no permitir la pluralidad suficiente. Hacemos el análisis en el presente apartado y nos enfocamos en las acciones que debiera llevar a cabo el Distrito Federal para revertir esta situación.

1705. Dicha legislación contraviene estándares de libertad de expresión y derecho a la información al subastar las concesiones de frecuencias. Esto provoca que únicamente los grupos con mayor poder económico accedan a ellas; propicia una mayor concentración de la que ya de suyo hay en el país, al permitir que los concesionarios den servicios agregados de telecomunicaciones sin pasar por un proceso de licitación y refrenda a perpetuidad las frecuencias otorgadas por el Estado.

1706. En el caso de los permisionados, entre los que se encuentran las emisoras comunitarias, hace mucho más profunda la discrecionalidad de la autoridad para la obtención de frecuencias y cancela la posibilidad de contar con recursos económicos para su subsistencia. De este modo los condena a la desaparición, ante el inminente proceso de convergencia tecnológica que tendrá un alto costo monetario.¹⁰⁹

1707. Al resolver la acción de inconstitucionalidad, la SCJN reconoció que las leyes federales de Radio y Televisión y Telecomunicaciones vulneran el ejercicio y acceso al derecho a la libertad de expresión al no garantizar el acceso equitativo a la diversidad de medios, en especial por lo establecido en el artículo 2° de la Carta Magna en torno al acceso de las comunidades indígenas y otras equiparables, y a operar sus propios medios de comunicación.¹¹⁰

1708. Además, reconoció la inconstitucionalidad de las facultades discrecionales que generaban incertidumbre jurídica en el proceso para la obtención de un permiso. Igualmente declaró inconstitucionales el otorgamiento de concesiones mediante subasta pública y la autorización a concesionarios para presentar servicios adicionales sin pasar por ningún proceso normativo más que el simple aviso a la autoridad.

1709. No obstante, sin ninguna justificación jurídica, la ley actual no reconoce a los peticionarios la autorización para prestar servicios adicionales, y con ello propicia una mayor concentración y condiciones de desigualdad y discriminación hacia los medios de uso social. Al mismo tiempo, no prevé la reserva del espacio radioeléctrico a la operación de medios comunitarios e impide su acceso a fuentes de financiamiento naturales a su objeto y fin, lo cual pone a los medios con perfil social en una situación de vulnerabilidad y pocas condiciones reales para sobrevivir frente al próximo proceso de convergencia tecnológica.¹¹¹

1710. El Estado mexicano no ha adoptado disposiciones de derecho interno que consideren criterios democráticos a fin de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso a las asignaciones de radio y televisión y subsistencia de las mismas.¹¹² Asimismo, conviene señalar que la SCJN declaró inconstitucionales estos artículos, pero al no tener facultades para legislar, hay un vacío mientras no surja una nueva propuesta de ley en la materia que incluya a los medios comunitarios o sin fines de lucro.

1711. La situación en que se encuentran las radios comunitarias o medios con fines sociales en el país se reproduce en el Distrito Federal. Si los medios públicos experimentan obstáculos estructurales debido a una legislación federal que les impide su crecimiento al restringirles las fuentes de financiamiento, entre otras cosas, el panorama para los medios comunitarios, en especial para las radiodifusoras, es aún más adverso.

1712. En el Distrito Federal y zona metropolitana se han negado los permisos para la operación de medios que persiguen fines sociales con el argumento de que el espacio radioeléctrico se encuentra saturado. Aunque proliferan estaciones radiodifusoras de corte comercial, la ampliación de cobertura de la estación Radioibero (90.9 FM) a todo el valle de México pone en duda el argumento de saturación que ha esgrimido la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) para negar los permisos de administración y operación de frecuencias para los grupos con fines sociales.

1713. Los medios/radios comunitarios en el Distrito Federal se han ubicado en universidades o en algunas delegaciones, sin embargo, no cuentan con reconocimiento legal y, por lo tanto, se limita el acceso a la diversidad de información a través de estos medios.

1714. Por ello resulta urgente que las autoridades locales y federales emprendan las acciones respectivas para generar normas jurídicas que reconozcan a los medios comunitarios.

2. Medios públicos

1715. Sin duda, un elemento que no podemos dejar de lado es que no hay aún un sistema de medios públicos para el Distrito Federal, es decir, que el GDF no cuente con permisos para transmitir su radio y televisión públicas, proceso que aún continúa en marcha ante las autoridades federales.

1716. El Servicio Público de Medios de Comunicación (PBS por sus siglas en inglés) desempeña un papel crucial para garantizar el derecho del público a recibir una amplia diversidad de información e ideas, mediante la complementación de la programación ofrecida por los medios comerciales. En el mejor escenario, los medios públicos aseguran la calidad informativa y la cobertura de asuntos de interés público; promueven la identidad nacional, los principios democráticos y otros valores sociales de importancia, y pugnan por un estándar de calidad educativo e informativo de los contenidos; finalmente, sirven en el proceso de empoderamiento de ciertos grupos marginados y en situación de vulnerabilidad.

1717. La solicitud formal del GDF para administrar un canal de televisión¹¹³ abrió una discusión positiva en torno a la necesidad y derecho a la comunicación de la población de la ciudad. La decisión de la Cofetel de otorgar el permiso para la operación de un canal digital y no análogo, como inicialmente había considerado la solicitud, significa una limitación en términos de accesibilidad a la señal para un sector amplio de la sociedad. Si bien el argumento sobre la saturación del espectro plantea restricciones técnicas ineludibles, es importante señalar que, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales sobre la materia, el Estado tiene la obligación como administrador de un bien escaso, considerado patrimonio de la humanidad, de realizar una planificación de frecuencias que propicie la diversidad. Dicho plan deberá asegurar que las frecuencias de difusión se compartan en forma equitativa y en el interés público entre los tres tipos de difusión (pública, comercial y comunitaria), los dos tipos de emisoras (radio y televisión) y emisoras de distinto alcance geográfico (nacional, regional y local).

1718. La posibilidad de que el Distrito Federal cuente con la oferta de medios públicos de comunicación, como el resto de las entidades federativas, es una necesidad que posibilitará mayor pluralidad informativa y no una concesión sujeta a opiniones políticas o partidistas. La instauración del Consejo Consultivo de Radio y Televisión del Distrito Federal¹¹⁴ constituye una señal positiva frente a la posibilidad de que dicho proyecto reproduzca los errores y vicios presentes en los medios públicos que operan en el resto de país.

1719. Llegado el momento en que hubiera medios públicos en el Distrito Federal, deberían seguir los lineamientos desarrollados por Article 19:¹¹⁵

- Donde existan las emisoras del Estado o de gobierno, se les deberá transformar en emisoras de servicio público.
- Las emisoras públicas deberán ser supervisadas por un organismo independiente. Se deberá asegurar la independencia y autonomía institucionales de este organismo de la misma

manera que para los organismos reguladores. En particular, la independencia deberá ser asegurada y estar protegida por la ley de las siguientes maneras:

- específica y explícitamente en la ley que establezca el organismo y, de ser posible, también en la Constitución;
 - por una clara declaración legislativa sobre los objetivos, poderes y responsabilidades;
 - mediante las reglas relativas al nombramiento de miembros;
 - mediante la toma de responsabilidad formal ante el público a través de un organismo multipartidista;
 - por respeto a la independencia editorial; y
 - en disposiciones sobre la financiación.
- El organismo gobernador deberá ser responsable del nombramiento de la alta dirección de las emisoras públicas y la dirección deberá ser responsable solamente ante este organismo, el cual, por su parte, deberá ser responsable ante un organismo multipartidista elegido. El procedimiento de nombramiento de la alta dirección deberá ser abierto e imparcial, deberá requerirse a los miembros que tengan las calificaciones y la experiencia apropiadas, y que estén sujetos a las reglas de incompatibilidad para los organismos reguladores. Los miembros individuales de la dirección deberán tener el derecho de recibir justificaciones escritas por cualquier medida disciplinaria grave contra ellos, incluso despido, y tendrán derecho a solicitar una revisión judicial de tales medidas.
 - La función del organismo gobernador deberá ser claramente estipulada por la ley, deberá incluir garantías para que la emisora pública cumpla su mandato público de una manera eficiente y se asegurará la protección de la emisora contra toda intervención. El organismo gobernador independiente no deberá intervenir en la toma diaria de decisiones, particularmente en relación con el contenido de las emisiones, deberá respetar el principio de la independencia editorial y nunca deberá imponer censura previa. La dirección deberá asumir la responsabilidad de administrar la emisora diariamente, incluso en los asuntos relacionados con la programación.
 - Las emisoras públicas deberán ser adecuadamente financiadas, teniendo en cuenta su mandato, de manera que estén protegidas de intervención arbitraria en sus presupuestos.
 - El mandato de las emisoras públicas está estrechamente vinculado con su financiación pública y deberá ser claramente definido por la ley. Deberá requerirse a las emisoras públicas que promuevan la diversidad en sus emisiones, en el interés público global, proporcionando una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural y de entretenimiento. Su mandato deberá incluir, entre otras cosas, el suministro de un servicio que
 - suministre programación independiente y de buena calidad que contribuya a una pluralidad de opciones y a mantener al público informado;
 - incluya programación de gran alcance en lo relacionado con las noticias y la actualidad, que sea imparcial, precisa y equilibrada;
 - suministre una amplia variedad de material para emisiones, que encuentre el punto medio entre programación de interés para todos y programas especializados que sirvan las necesidades de las distintas audiencias;
 - sea universalmente accesible y sirva a todo tipo de gente y a las distintas regiones del país, teniendo en cuenta los grupos minoritarios;
 - suministre programas educativos y programas dirigidos a los niños; y
 - promueva la realización de programación local, incluso mediante cuotas mínimas para producciones locales y material realizado por productores independientes.

3. Multiculturalidad y no discriminación

1720. El Distrito Federal es receptor y expulsor importante de gran número de migrantes de todo el país, y cuenta con comunidades indígenas residentes. Sin embargo, no ha creado ni mantiene ningún medio de comunicación plurilingüístico o multicultural que atienda a este sector. Según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI): “Las emisoras del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas (SRCI) son las únicas, en todo el país, que transmiten en 31 lenguas indígenas, en cumplimiento del derecho de los pueblos indígenas a ser informados en su propio idioma. Durante este cuarto de siglo las radios indigenistas han sido facilitadoras de procesos educativos, del uso de las lenguas y de su fortalecimiento. Pero, sobre todo, se han convertido en un puente de comunicación entre el mundo indígena y el no indígena”. Dichas emisoras suman 20 y no hay ninguna que pertenezca al Distrito Federal.

1721. Con esto se está violando el derecho de las comunidades a expresarse en su propio idioma en el Distrito Federal. Cabe recordar lo que ha expresado la Coidh respecto a la utilización del idioma materno:

La prohibición de utilizar el idioma en el que se expresa la minoría a la que pertenece la víctima reviste especial gravedad, ya que el idioma materno representa un elemento de identidad. Así, se afectó la dignidad personal de la víctima como miembro de dicha comunidad.¹¹⁶

4. Publicidad oficial

1722. La publicidad oficial es uno de los asuntos pendientes de la agenda legislativa, pues su falta de regulación da margen a la asignación de publicidad de manera discrecional. Al respecto la CIDH ha establecido: “No existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad. Sólo cuando el Estado asigna recursos en forma discriminatoria se viola el derecho fundamental a la libertad de expresión”.¹¹⁷

1723. La obstrucción indirecta de un medio de comunicación mediante la distribución de publicidad oficial actúa como disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión. “La CADH ofrece un marco legal contra esas violaciones indirectas, al establecer que la asignación discriminatoria de publicidad estatal, con base en la información crítica de una publicación o una radio, es violatoria del derecho a la libre expresión garantizado por la Convención”.¹¹⁸

1724. En este apartado falta información diagnóstica que permita evaluar si la publicidad oficial que se asigna en el Distrito Federal se hace de manera equitativa, de acuerdo con los principios aquí reseñados.

20.4 Conclusiones del capítulo

1725. Es justo reconocer las iniciativas de varios actores por instrumentar acciones y medidas orientadas a defender y promover el pleno ejercicio de la libertad de expresión en el Distrito Federal. Entre ellas destacan la aprobación de la Ley de Responsabilidad para la Protección del Derecho a la Vida

Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal¹¹⁹ y la Ley del Secreto Profesional del Periodista.

1726. Salvo la necesidad de regular la cláusula de conciencia y otros derechos laborales de los periodistas, así como el establecimiento de criterios equitativos para la asignación de publicidad oficial, en general, la legislación que regula la libertad de expresión en el Distrito Federal se encuentra acorde a los estándares internacionales y, en algunos casos, los supera. Sin embargo, es necesario contar con información suficiente que permita analizar si dicha legislación efectivamente protege la libertad de expresión y si está siendo aplicada adecuadamente.

1727. Sobre los casos de agravio a periodistas se advierte que es indispensable que los distintos ámbitos de gobierno actúen para evitarlos y para sancionar a quienes cometen este tipo de delitos. Es necesario establecer una política de protección y prevención que impida que los homicidios y agresiones contra periodistas continúen; así como un aceleramiento en las investigaciones de los casos a fin de evitar que continúen en la impunidad.

1728. En el plano de la pluralidad informativa, hace falta que el Gobierno del Distrito Federal promueva medios de comunicación tendientes a cubrir sectores de la sociedad que no tienen acceso ni representación adecuada.

Notas

- ¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh), La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 70.
- ² Coidh, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 116.
- ³ “La dependencia de la democracia de la existencia de una amplia libertad de expresión no reside únicamente en la necesidad del respeto del derecho en sí mismo, sino también de la importancia de la libertad de expresión e información para que sean respetadas las otras libertades.” La CIDH ha dicho: “La dependencia de la democracia de la existencia de una amplia libertad de expresión no reside únicamente en la necesidad del respeto de este derecho en sí mismo, sino también en la importancia de la libertad de expresión e información para que sean respetadas las otras libertades fundamentales”. CIDH, *Informe anual 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, vol. III, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, cap. II, aparte B y ss. La Coidh ha expresado: “el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y expresión se encuentran íntimamente ligados entre sí”. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 90.
- ⁴ En el mismo sentido lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la siguiente tesis jurisprudencial: “Libertad de expresión. Dimensiones de su contenido. El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden”. Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Partidos políticos Acción Nacional y Convergencia, 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno aprobó con el núm. 25/2007 la tesis jurisprudencial que antecede.
- ⁵ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 30. En el mismo sentido véase también: Coidh, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 77; Coidh, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 108; Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile; Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 64.
- ⁶ *Idem*.
- ⁷ *Idem*.

- ⁸ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 80; Coidh, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 111; Coidh, Caso Ivcher Bronstein *vs.* Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C, núm. 74, párr. 149; Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) *vs.* Chile; Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 64; y Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 32.
- ⁹ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 80; Coidh, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 109; Coidh, Caso Ivcher Bronstein *vs.* Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C, núm. 74, párr. 147; Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) *vs.* Chile; Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 65; y Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 31.
- ¹⁰ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 79; Coidh, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 110; Coidh, Caso Ivcher Bronstein *vs.* Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C, núm. 74, párr. 148; Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) *vs.* Chile; Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 66; y Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 32.
- ¹¹ Véase reforma constitucional al artículo 6° publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007.
- ¹² Véase en esta misma parte, capítulo 19: Derecho al acceso a la información.
- ¹³ Véase también:
- Artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial: “los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] *d*) Otros derechos civiles, en particular: *viii*) El derecho a la libertad de opinión y de expresión”.
 - Artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: *a*) para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o *b*) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.
 - Artículo 13 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares: “2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección”.
- ¹⁴ Según la SCJN: “Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: *a*) la manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o perturbe el orden público; *b*) el derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; *c*) no se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; *d*) ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coartan la libertad de imprenta; *e*) los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa”. Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, Partidos políticos Acción Nacional y Convergencia, 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno aprobó con el núm. 24/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, D. F., a 17 de abril de 2007.
- ¹⁵ Artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y 13.1 de la CADH.
- ¹⁶ “Es conveniente recordar que la Corte Europea sostuvo que la libertad de expresión e información debe extenderse no sólo a la información e ideas favorables sino también a aquellas que ‘ofenden, resultan chocantes o perturban’”. “Tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y apertura mental sin las cuales no existe una sociedad democrática.” “Dentro de este marco de amplia protección y mínima restricción como pilar de una sociedad democrática, debe ser evaluada la legislación relacionada con el derecho a la libertad de expresión.” CIDH, *Informe anual 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, vol. III, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, cap. II, aparte B y ss.
- ¹⁷ Esta especificación está expresada en el artículo 13 de la CADH y en el 7° de la CPEUM.
- ¹⁸ Según el artículo 13.4 de la CADH: “Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia...”
- ¹⁹ El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que la referencia a “los derechos o la reputación de los demás” incluye los derechos de comunidades o grupos étnicos, lingüísticos o religiosos. Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, caso Ballantyne y otros *vs.* Canadá (1993) y caso Furisson *vs.* Francia (1996, párr. 9.6). Daniel O’Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, pp. 670-672.
- ²⁰ Observación general núm. 10 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, párr. 4.

- ²¹ Daniel O'Donnell, *op. cit.*, p. 669, en referencia al caso Ballantyne y otros *vs.* Canadá (1993) del Comité de Derechos Humanos (párr. 11.3).
- ²² CADH, art. 13.3.
- ²³ *Ibid.*, art. 13.5. Véase también artículo 20 del PIDCP.
- ²⁴ Informe CIDH 2004, cap. V, párr. 14.
- ²⁵ Informe CIDH 2004, cap. V, párr. 15.
- ²⁶ Una de las formas más comunes de violación al derecho a la libertad de expresión, en su forma artística o académica, es no reconocer la autoría de la obra. Por ser esto materia federal, queda fuera del *Diagnóstico*.
- ²⁷ Es materia federal, contenida en la Ley Federal de Radio y Televisión, según la cual es competencia de la Secretaría de Gobernación. Véase el artículo 72 de la Ley Federal de Radio y Televisión, art. 1° de la Ley de la Industria Cinematográfica, y cap. V del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- ²⁸ En general “libertad de expresión” y “derecho a la información” se utilizan indistintamente, sin embargo la jurisprudencia europea en la materia acota la “libertad de expresión” a la dimensión individual, y el “derecho a la información” a la dimensión social. Tribunal Constitucional Español.
- ²⁹ CIDH, Informe de la situación de los derechos humanos en México, OEA/ser.L/V/II.100, Doc 7 rev. 1, septiembre 24 de 1998, párr. 649, p. 142, y Caso 11 739, Reporte núm. 5/99, Héctor Félix Miranda.
- ³⁰ Véase Asunto de la emisora de televisión Globovisión, resolución de la Coidh de 4 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11. También, Asunto Luisiana Ríos y otros (Radio Caracas Televisión-RCTV), resolución del presidente de la Coidh de 27 de julio de 2004, de 8 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11, resolución de la Coidh de 12 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11; y Asuntos diarios *El Nacional* y *Así es la Noticia*, resolución de la Coidh de 6 de julio de 2004, considerandos de 9 a 11.
- ³¹ Véase Ley del Secreto Profesional del Periodista, art. 2.I.
- ³² *Ibid.*, art. 2.2.
- ³³ Marc Carrillo, “Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, 2000, p. 401.
- ³⁴ CIDH Informe anual 2000, vol. III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cap. II, aparte B.
- ³⁵ Véase <<http://www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2004/154.htm>>.
- ³⁶ Marc Carrillo, *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Barcelona, Civitas y Centro de Investigación, 1993, p. 419.
- ³⁷ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108 periodo de sesiones en octubre del año 2000, principio 8.
- ³⁸ Coidh, Caso Palamara Iribarne *vs.* Chile, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135, párr. 71.
- ³⁹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16ª época, 7 de junio de 2006, núm. 65 ter.
- ⁴⁰ Véase Ley del Secreto Profesional del Periodista, art. 6°.
- ⁴¹ *Ibid.*, art. 3°.
- ⁴² *Ibid.*, art. 5°.
- ⁴³ Informe anual de la CIDH 2000, vol. III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cap. II, aparte B, 70 p., citando a Felipe Fierro Alvédez, “El derecho y la libertad de expresión en México, debates y reflexiones”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 36, La Laguna, diciembre de 2000, p. 5.
- ⁴⁴ Marc Carrillo, “Cláusula de conciencia...”, *op. cit.*, p. 420.
- ⁴⁵ Ley del Secreto Profesional del Periodista, art. 4.I.
- ⁴⁶ Marc Carrillo, “Cláusula de conciencia...”, *op. cit.*, p. 428.
- ⁴⁷ *Idem*.
- ⁴⁸ *Ibid.*, pp. 418-419.
- ⁴⁹ Ley del Secreto Profesional del Periodista, art. 4.III.
- ⁵⁰ *Ibid.*, art. 7°.
- ⁵¹ Jorge Carpizo, “Algunas reflexiones sobre la cláusula de conciencia”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 407.
- ⁵² Tribunal Constitucional Español, STC 199/1999, de 8 de noviembre, FJ, 2°.
- ⁵³ Jorge Carpizo, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*
- ⁵⁴ Constitución española, art. 20: 1. Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. c) A la libertad de cátedra. d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
- ⁵⁵ Jorge Carpizo, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, p. 481.
- ⁵⁶ Como hemos citado anteriormente, la Coidh ha señalado que: “Es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección e independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de plena libertad y se fortalezca el debate público”. *Cfr.* Asunto de la emisora de televisión Globovisión, resolución de la Coidh de 4 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11. También véase Asunto Luisiana Ríos y otros (Radio Caracas Televisión-RCTV), resolución del presidente de la Coidh de 27 de julio de 2004, de 8 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11, y resolución de la Coidh de 12 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11; y Asuntos diarios *El Nacional* y *Así es la Noticia*, resolución de la Coidh de 6 de julio de 2004, considerandos de 9 a 11.
- ⁵⁷ Coidh, Caso Palamara Iribarne *vs.* Chile, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135, párr. 94, y Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm.

- 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 107.
- ⁵⁸ Véase *Informe 2008: "Freelancers en México, carencias y aspiraciones"*, en <<http://www.rorypecktrust.org/>>.
- ⁵⁹ El periódico *El Financiero* enfrenta desde marzo de 2007 una demanda laboral por el despido injustificado, el 28 de febrero, de una docena de trabajadores del área editorial, cuando los directivos de la empresa decidieron hacer una supuesta sustitución patronal y ceder la impresión del rotativo a una prestadora de servicios. Al momento del despido, la empresa no liquidó a ninguno de los trabajadores, además de adeudar el sueldo correspondiente a la segunda quincena del mes de febrero, así como el aguinaldo. Los trabajadores del diario interpusieron la demanda correspondiente ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA) el 9 de marzo de 2007 con el número de expediente 265/2007, radicada en la junta especial núm. cinco. El 13 de marzo de 2007 las bancadas de todos los partidos en el Congreso aprobaron de forma unánime un punto de acuerdo en que el Poder Legislativo llama a todas las autoridades laborales a intervenir en el asunto de los trabajadores despedidos por *El Financiero*. El presidente de la junta especial núm. 5 de la JLCA giró una orden de embargo precautorio al rotativo por 3 400 000 pesos, monto calculado para el pago a los trabajadores despedidos. Se integró al expediente 265/2007, un acta en la que se constata que el cabezal y los bienes del diario podrán tomarse para pagar a los trabajadores despedidos en caso de que ganen el proceso legal interpuesto (información proporcionada por Cencos).
- ⁶⁰ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 81.
- ⁶¹ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su 108° periodo de sesiones en octubre del año 2000, principio 6.
- ⁶² Ley Federal Radio y Televisión, art. 84: en las transmisiones de las difusoras solamente podrán laborar los locutores que cuenten con certificado de aptitud; Art. 85: sólo los locutores mexicanos podrán trabajar en las estaciones de radio y televisión. En casos especiales la Secretaría de Gobernación podrá autorizar a extranjeros para que actúen transitoriamente.
- ⁶³ *Informe anual de la CIDH 2000*, vol. III, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, cap. II, aparte B.
- ⁶⁴ Por los casos de *afectaciones* a la libertad de expresión registrados durante el sexenio 2000-2006, se sabe que las entidades con mayores *afectaciones* en el ejercicio periodístico en México fueron el Distrito Federal (21%), Tamaulipas (11%), Oaxaca (10%), Veracruz (9%), Chiapas (9%), Sonora (7%) y Sinaloa (5%). Con menos casos le siguen estados como Querétaro (3%), Chihuahua (3%), Hidalgo (3%), Guanajuato (3%) y Guerrero. *Recuento de daños 2006*, Fundación Manuel Buendía, Reporteros sin Fronteras, Cencos, Sindicato de Redactores de prensa, Article XIX.
- ⁶⁵ *Recuento de daños 2006*, *op. cit.*
- ⁶⁶ *Idem.*
- ⁶⁷ Article XIX/Cencos, *Señalamientos sobre el incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de libertad de expresión*, julio de 2007.
- ⁶⁸ Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, 2007, CIDH/CDHDF, 2007, p. 41.
- ⁶⁹ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se consideró improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ⁷⁰ Cabe señalar que el número de autoridades no corresponde con el total de quejas calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos, en virtud de que en una queja puede señalarse a más de una autoridad probable responsable.
- ⁷¹ IPFEX Alerts en México 2007, así como base de datos de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CDHDF.
- ⁷² Coidh, Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 177.
- ⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe núm. 50/90, caso núm. 11.739 (México), OAS/Ser/L/V/II. Doc. 57, 13 de abril de 1999.
- ⁷⁴ CADH, art. 32.2.
- ⁷⁵ Coidh, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 120; Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 39.
- ⁷⁶ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 65.
- ⁷⁷ *Ibid.*, párr. 39 y 45.
- ⁷⁸ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108 periodo de sesiones en octubre del año 2000, principio 5.
- ⁷⁹ CADH, art. 13.4.
- ⁸⁰ Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) *vs.* Chile; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 70.
- ⁸¹ Véase Ley Federal de Radio y Televisión, art. 72; Ley de la Industria Cinematográfica, art. 1°; y cap. V del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.

- ⁸² Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 96.
- ⁸³ Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión . . .*, *op. cit.*, p. 37.
- ⁸⁴ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 65.
- ⁸⁵ Amparo directo en revisión 402/2007, 23 de mayo de 2007. Mayoría de tres votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.
- ⁸⁶ Voto particular formulado en la revisión 1580/2003, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte el 4 de octubre de 2006.
- ⁸⁷ Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 9°.
- ⁸⁸ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 100 y 101.
- ⁸⁹ Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 13.
- ⁹⁰ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 100 y 101.
- ⁹¹ Ley de Responsabilidad Civil Para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 26.
- ⁹² CIDH, *Informe anual 1998*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999, vol. III, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, cap. IV, aparte B.
- ⁹³ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 69 y 70.
- ⁹⁴ PIDCP, “Toda apología al odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”, art. 22.2.
- ⁹⁵ CADH, art. 14.
- ⁹⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.
- ⁹⁷ Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 41.
- ⁹⁸ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 98.
- ⁹⁹ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 103.
- ¹⁰⁰ *The New York Times vs. Sullivan*, Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, 1964.
- ¹⁰¹ Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión . . .*, *op. cit.*, p. 39.
- ¹⁰² Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 133.
- ¹⁰³ Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 41.
- ¹⁰⁴ *Informe Relatoría CIDH 2004*, parr. 14.
- ¹⁰⁵ *Idem*.
- ¹⁰⁶ *Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, junio de 2000, tesis P.LXXVII/2000, p. 29. Amparo en revisión 3137/98, citado en el voto del ministro Góngora Pimentel, p. 4.
- ¹⁰⁷ Article 19, Acceso a las ondas: principios sobre la normativa de libertad de expresión y regulación de la difusión de radio y televisión, Serie de Estándares Internacionales, Londres, abril de 2002.
- ¹⁰⁸ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, parr. 56.
- ¹⁰⁹ Situación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión en México, *Informe: Balance de un sexenio, 2000-2006*, que presentan organizaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su visita a México, versión amplia, abril de 2007, *Amicii Curiae*, presentado por Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc-México) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., el día 27 de mayo de 2007 ante la SCJN.
- ¹¹⁰ SCJN, Acción de inconstitucionalidad, 26/2006.
- ¹¹¹ El proceso de convergencia tecnológica es un cambio internacional de tecnologías que, a través de la digitalización de las frecuencias de radio y televisión, hará que la radio, televisión, Internet y telefonía converjan en una misma señal. El proceso permitirá también ampliar el número de frecuencias de radio y televisión y, dependiendo del estándar que cada país adopte, liberará o no frecuencias para redistribuirlas. Forma parte de la agenda de las organizaciones interesadas en el derecho a la comunicación en el ámbito mundial y que participan en la Cumbre Mundial de la Información, lograr que dicho proceso de convergencia tecnológica abone a favor de una democratización de los medios de comunicación y no a una mayor concentración de los mismos. Véase Situación al derecho a la libertad de pensamiento . . . , *op. cit.*
- ¹¹² A pesar del acceso de algunos grupos ciudadanos a la operación y administración de frecuencias de radio, en México persiste la concentración de medios en pocas manos destinados fundamentalmente a fines comerciales. Históricamente los medios electrónicos

han estado y continúan en manos del empresariado o de instituciones gubernamentales: 96% del total de los canales de televisión comerciales están en manos de dos familias. De las radios, 86% está en manos de 13 grupos empresariales, y los permisos están concentrados en universidades, instituciones culturales, gobiernos estatales, es decir, en manos del Estado. Véase Situación al derecho a la libertad de pensamiento..., *op. cit.*

¹¹³ 9 de enero de 2007. *Cronología*. El 9 de enero del presente año, el GDF a través de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Leticia Bonifaz Alonzo, presentó a la Cofetel la solicitud para iniciar el proceso administrativo para el otorgamiento de un canal de televisión. Posteriormente, el 23 de enero presentó los requisitos para obtener un permiso para instalar y operar un canal de televisión, en el que manifestaba un costo de 35 millones de pesos para su funcionamiento y proponía el canal 46, mismo que fue rechazado por las autoridades al estar concesionado previamente a Cablevisión. El Consejo de Radio y Televisión se conformó el 6 de marzo, integrado por Virgilio Caballero, Jaime Arceo, Armando Subirats, Juan Alberto Ramos y Miguel Cruz, quienes el 21 de marzo solicitaron a la Comisión de Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados un estudio técnico de los canales 36, 38 y 42, que se plantean como no factibles por la Cofetel el 25 de abril. La Unidad de Sistemas de Radio y Televisión sostiene que el canal 36 se vería afectado por el canal 36 digital de Altzomoni, Estado de México; igualmente por no cumplir con los requerimientos técnicos de separación en distancia para evitar interferencias con los canales 22, 28, 34 y 40. Respecto al canal 38, se detalla que no es factible por no cumplir con los requerimientos de separación de distancia con los canales 34, 40, 46 y 52, asimismo, el canal 38 es un canal digital planificado. Respecto al canal 42 se menciona que, al igual que el 36, no cumple con los requisitos de separación en distancia con el canal 42 digital, en Altzomoni, Estado de México. En su estudio técnico la Cofetel solicitó al gobierno capitalino la propuesta de otro canal, misma que se realizó el 11 de abril, en la que se solicitó la consideración de los canales 33 y 45, que de igual manera fueron rechazados por la Unidad de Sistemas de Radio y Televisión que propone, como opción adicional, el canal 21. El 30 de mayo el gobierno capitalino presentó la solicitud para la instalación y operación del canal 21 digital de la banda de UHF (512-518 mhz), y establece como ubicación del lugar de radiación el Cerro del Chiquihuite, Distrito Federal, con la denominación XHGDF-TV con potencia de 133-57 kw. La solicitud fue enviada por la Cofetel a la Dirección de Radio Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, así como a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su dictaminación y evaluación. Sobre libertad de expresión y acceso a medios de comunicación: canal de TV del Distrito Federal, Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), 22 de junio de 2007.

¹¹⁴ El 2 de febrero de 2007.

¹¹⁵ Article 19, Acceso a las ondas: principios sobre la normativa de libertad de expresión y regulación de la difusión de radio y televisión, Serie de Estándares Internacionales, Londres, abril de 2002.

¹¹⁶ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, principio 2.

¹¹⁷ Véase *Informe relatoría 2003*, parr. 12.

¹¹⁸ *Ibid.*, parr. 13.

¹¹⁹ A fines de abril de 2006, la ALDF avaló por unanimidad la Ley del Secreto Profesional del Periodista, con lo que cualquier periodista que se cite en instancias penales, civiles o administrativas tendrá derecho a reservarse sus fuentes. Tampoco se le podrá requerir ningún instrumento de trabajo que lleve a la posible identificación de su fuente informativa. Asimismo, los legisladores capitalinos también despenalizaron los delitos de difamación y calumnia en el Distrito Federal, por lo que ahora serán de materia civil. Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal.