



# LIBERTAD DE PRENSA

¿Cómo se regula en México?



Investigación realizada por Propuesta Cívica en conjunto con Reporteros Sin Fronteras y con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo





**Presidente**

Dr. Sergio Aguayo Quezada

**Dirección Ejecutiva**

Sara Lidia Mendiola Landeros

**Desarrollo Institucional**

Stephany Vanessa Carrillo Salgado

Vanessa Ochoa Segundo

**Administración y contabilidad**

Sandra Gisel Lozano Hurtado

María Fernanda Beltrán Osnaya

**Área Legal**

Víctor Javier Martínez Villa

Ingrid Midori Pérez Guzmán

Miguel Alexis González Banda

José Jonathan Pérez Neri

**Comunicación**

Mauricio Pérez Muñoz

María Fernanda Hernández Cardeña

**Consultor de investigación**

Carlos Alberto Osoria Polo

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo de Reporteros Sin Fronteras Alemania y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A. C., y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

Investigación: Carlos Alberto Osoria Polo

Coordinadores: Sara Lidia Mendiola Landeros y Víctor Javier Martínez Villa

Autorizado por Sara Lidia Mendiola Landeros; Revisado por Stephany Vanessa Carrillo Salgado y Vanessa Ochoa Segundo; Diseño y formación: Aniela Carolina;

Corrección de estilo: Sonia Ramírez.

Estudio legislativo en materia laboral, civil, penal y de protección sobre la situación de riesgo en el ejercicio periodístico en México. Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C.

Primera edición, 2022

Publicado por Propuesta Cívica, A.C.; Río Nazas 135, Int. 4, colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500, Ciudad de México. Contacto: [www.propuestacivica.org.mx](http://www.propuestacivica.org.mx); [@PropuestaCívica](https://twitter.com/PropuestaCívica); [facebook.com/propuestacivica.mx](https://facebook.com/propuestacivica.mx)

Impreso en México

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente completa.



Investigación realizada por Propuesta Cívica en conjunto con Reporteros Sin Fronteras y  
con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo

# CONTENIDO

Acrónimos y referencias.....	8
Introducción.....	9

## LEGISLACIÓN CIVIL.....12

### I. Marco jurídico nacional e internacional en materia civil.....12

I.I Estándar diferenciado en el discurso.....	12
I.II Censura y autocensura.....	13
I.III Test Tripartito.....	13
I.IV Procedimiento reservado.....	14
I.V Admisión de la demanda.....	15
I.VI Determinación de daño moral y reparación.....	15
I.VII Prioridad a reparaciones no pecuniarias.....	16
I.VIII Estándar de la real malicia o malicia efectiva.....	16
I.IX Carga de la prueba.....	16
I.X Prescripción.....	17
I.XI Condenación en costas.....	17

### II. Resultados encontrados en las legislaciones estatales en materia civil.....18

### III. Resultados encontrados en las legislaciones federales.....22

IV. Iniciativas.....	23
V. Conclusiones.....	24

## LEGISLACIÓN PENAL.....28

### I. Marco jurídico nacional e internacional en materia penal.....28

I. I Tipo de sanción.....	28
I.II Excluyente de antijuridicidad.....	28
I.III Censura previa respecto de actos futuros.....	29
I.IV Regula conductas offline y online.....	29
I.V Hace mención expresa de periodistas o medios de comunicación (sujeto activo del delito).....	29
I.VI Limita todo tipo de discurso (escrito, hablado, etcétera).....	29
I.VII Presunto objetivo legítimo perseguido.....	30
I.VIII Test Tripartito.....	30
I.IX Identificación de algún elemento dentro de la norma que podría tener efectos discriminatorios.....	31

## II. Tipos penales problemáticos en los códigos penales estatales.....31

II.I Falsedad ante autoridad o falso testimonio.....	31
II.II Desobediencia de particulares y similares.....	32
II.III Falsificación, alteración o uso de documentos falsos públicos o privados.....	33
II.IV Ultrajes a la autoridad.....	34
II.V Ultrajes a las insignias públicas.....	34
II.VI Injurias.....	34
II.VII Calumnia.....	35
II.VIII Difamación.....	35
II.IX Ataques al honor.....	35
II.X Delitos contra la seguridad de la comunidad, conocido como "Halconeo".....	35
II.XI Terrorismo.....	36
II.XII Sedición.....	37
II.XIII Revelación de secretos.....	37
II.XIV Encubrimiento.....	38
II.XV Ejercicio indebido del propio derecho.....	38
II.XVI Violación a la intimidad sexual.....	38
II.XVII Dignidad de los muertos.....	39
II.XVIII Apología del delito.....	39
II.XIX Resistencia de particulares.....	39
II.XX Pornografía de personas menores de edad.....	40
II.XXI Acoso sexual y ciberacoso.....	40
II.XXII Discriminación.....	40
II.XXIII Electorales.....	41
II.XXIV Usurpación de profesión.....	41
II.XXV Corrupción de menores.....	41
II.XXVI Turismo sexual.....	42
II.XXVII Trata de personas.....	42
II.XXVIII Uso indebido de imagen y violación a la intimidad personal.....	42
II.XXIX Delitos informáticos.....	43
II.XXX Divulgación de noticias falsas.....	43
II.XXXI Crueldad animal.....	43
II.XXXII Ultrajes a la moral pública y las buenas costumbres.....	43
II.XXXIII Violación de la correspondencia.....	44

## III. Tipos penales problemáticos en el Código Penal Federal.....45

III.I Espionaje.....	45
III.II Sedición.....	45
III.III Rebelión.....	45
III.IV Terrorismo y terrorismo internacional.....	46
III.V Desobediencia y resistencia de particulares.....	46
III.VI Ultrajes a las insignias nacionales.....	46
III.VII Pornografía de personas menores de edad.....	46

III.VIII Apología del delito.....	46
III.IX Revelación de secretos.....	47
III.X Usurpación de profesión.....	47
III.XI Acceso ilícito a sistemas y a equipos de informática.....	47

#### **IV. Conclusiones.....49**

#### **V. Propuestas de legislación con perspectiva de libertad de expresión.....49**

#### **VII. Fuentes de referencia.....50**

#### **IV. Conclusiones.....51**

## **LEGISLACIÓN LABORAL.....54**

### **I. Marco contextual de los derechos laborales para periodistas en México.....54**

### **II. Marco jurídico nacional e internacional usado como referencia para el análisis.....54**

#### **I.I Conceptualización de personas periodistas.....54**

#### **I.II Garantía de la libertad de expresión en los entornos laborales.....55**

#### **I.III Enfoque diferenciado del periodismo en relación con otras profesiones.....55**

#### **I.IV Estabilidad laboral en el ejercicio del periodismo y derecho de objeción de conciencia.....56**

#### **I.V La seguridad y la higiene en el trabajo.....56**

#### **I.VI Defensa legal en situaciones relacionadas con el ejercicio del periodismo.....57**

#### **I.VII Inspecciones laborales.....57**

#### **I.VIII Secrecía de las fuentes.....57**

#### **I.IX Salario adecuado para quienes ejercen el periodismo.....57**

### **III. Resultado encontrados en las legislaciones estatales.....59**

### **IV. Resultado encontrados en las legislaciones Federales.....60**

### **V. Inicativas.....63**

### **VI.Conclusiones.....63**

### **VI. Propuestas de legislación con perspectiva de libertad de expresión.....63**

### **VI.Fuentes de referencia .....63**

## **LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN.....66**

### **I. Nota Introductoria.....66**

## **II. Presentación de los criterios de análisis.....66**

### **II.I Definición de periodista .....66**

### **II.II Derechos de periodistas.....66**

### **II.III Obligaciones de periodistas.....67**

### **I.IV Obligaciones como autoridades para garantizar la labor periodística.....67**

### **II.V Estructura para el funcionamiento del Mecanismo designado.....67**

### **II.VI Procedimientos, instituciones, responsabilidades y acciones conjuntas a desarrollar que faciliten la coordinación interinstitucional.....67**

### **II.VIII Activación del deber de protección.....67**

### **II.IX Independencia y autonomía de la institución u órgano que otorga medidas.....67**

### **II.X Acciones y medidas preventivas.....67**

### **II.XI Procedimiento de recepción de caso.....68**

### **II.XII Análisis de riesgo flexible e individualizado.....68**

### **II.XIII Participación de personas beneficiarias.....68**

### **II.XIV Mecanismos de seguimiento y evaluación de la idoneidad y efectividad de la implementación de medidas de protección.....68**

### **II.XV Medidas de carácter social.....68**

### **II.VI Enfoque diferenciado para grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación.....68**

### **II.XVII Procedimiento de inconformidad, revisión o reconsideración.....69**

### **II.XVIII Mecanismos de acceso a la información y transparencia.....69**

## **III. Sobre la ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.....69**

### **III.I Condiciones actuales de la LPPDDHyP.....69**

### **III. II. I Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) México .....71**

### **III.II. II Examen Periódico Universal.....72**

### **III. II. III. Sentencia del Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México.....72**

### **III.II. III Próximas iniciativas de reforma a la LPPDDHyP.....72**

## **IV. Resultados sobre las condiciones actuales de las legislaciones estatales en materia de protección a periodistas.....75**

## **V. Conclusiones.....75**

## **VI. Recomendaciones de legislaciones estatales en materia de protección a periodistas.....75**

## **VII. Fuentes de referencia.....76**

## **ANEXO.....79**

Numeralia e información de legislaciones estatales

# ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS

<b>CADH</b>	—————	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<b>CDESC</b>	—————	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>CEAV</b>	—————	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
<b>CIDH</b>	—————	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>Conasami</b>	—————	Comisión Nacional de Salarios Mínimos
<b>CorteIDH</b>	—————	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CPEUM</b>	—————	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DOF</b>	—————	Diario Oficial de la Federación
<b>LFT</b>	—————	Ley Federal del Trabajo
<b>LPPDDHyP</b>	—————	Ley para la protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
<b>OEA</b>	—————	Organización de los Estados Americanos
<b>OIT</b>	—————	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONU</b>	—————	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSCE</b>	—————	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>SCJN</b>	—————	Suprema Corte de Justicia de La Nación
<b>SIDH</b>	—————	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
<b>RELE</b>	—————	Relatoría Especial para la Libertad de Expresión



# INTRODUCCIÓN

El Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, en adelante Propuesta Cívica, es una organización especializada en el acompañamiento, defensa legal y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que realizan su labor en México, el país más riesgoso para la prensa a nivel mundial.

Propuesta Cívica cuenta con más de 10 años de experiencia en representar legalmente periodistas y sus familiares, que han sido agredidos por ejercer su labor, destacando casos de periodistas asesinados, desaparecidos, agredidos físicamente, amenazados y hostigados judicialmente por investigar, documentar y publicar la realidad de nuestro país. Derivado de esta experiencia y nuestra práctica jurídica, hemos identificado diversos marcos normativos que dificultan la libertad de prensa, al no garantizar la protección y el libre ejercicio de este derecho humano fundamental para la preservación de la vida democrática.

Como organización de la sociedad civil comprometida a la defensa y promoción de la Libertad de Expresión en México, nos hemos dado a la labor de desarrollar esta valiosa investigación, que está dirigida a identificar las leyes que impactan de manera negativa en la libertad de prensa en México, por lo tanto, generan contextos normativos que exponen a periodistas a mayores situaciones de riesgo en su profesión.

Este detallado estudio, se encuentra dividido en cuatro capítulos, cada uno está dedicado a desarrollar los hallazgos encontrados en materia civil, penal, laboral y de protección, en el que se identifican los preceptos legales que no son garantes de la libertad de prensa, y que ponen en riesgo la actividad profesional de periodistas en México. Se recopilaron las legislaciones federales y estatales, así como, iniciativas de leyes sobre las materias anteriormente mencionadas, para luego sistematizar la información, que posteriormente se analizó a la luz de estándares internacionales de sistemas de protección de derechos humanos.

El objetivo de este trabajo es puntualizar/distinguir las leyes que deben ser modificadas para que realmente exista un sistema legal progresista, que promueva, respete, proteja y garantice, la libertad de prensa en nuestro país, y que evidencian la urgencia de generar reformas legales.

Así también, a partir de este análisis hemos construido una serie de propuestas de reformas legislativas a los marcos normativos objeto de estudio, mismo que hemos decidido nombrarlo "Paquete en materia de Libertad de Prensa".

La investigación está dirigida principalmente a periodistas que son los sujetos de derecho, a organizaciones de la sociedad civil, y sin duda, a las y los legisladores, pues son actores fundamentales en la mejora de los cuerpos legales. La tarea de legislar es un noble oficio que debe estar al servicio de la sociedad. La realidad actual y la violencia sistémica de la que son víctimas periodistas de este país exigen una postura legislativa con enfoque diferenciado, progresista y responsable con quienes ejercen la libertad de prensa en México.

Nuestra Constitución Política establece en su artículo 1º, que *"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad..."*

Esperamos que a partir de este análisis y de la experiencia de Propuesta Cívica, aportemos elementos técnicos que abonen a la discusión de reformas legislativas, a fin de lograr que las leyes en nuestro país sean marcos de protección a los derechos humanos de periodistas, y el Estado mexicano cumpla con su obligación de garantizar de manera integral la libertad de prensa.

Nuestro agradecimiento especial a **Reporteros Sin Fronteras**, por su apoyo con nuestra misión y compromiso incondicional con las y los periodistas en México, sin su apoyo no hubiese sido posible la realización de esta investigación; al consultor **Carlos Alberto Osoria Polo** por su dedicación y compromiso para lograr este proyecto conjunto; y a cada periodista y sus familiares, que han depositado su confianza en el equipo de Propuesta Cívica para acompañarlos en la lucha y defensa de sus derechos, les decimos, que no están solos en su lucha, ni en su labor, que seguiremos caminando con su periodismo serio, ético y comprometido con el fortalecimiento democrático en México.

**Equipo de Propuesta Cívica**

# APARTADO 1





**PRENSA**

# LEGISLACIÓN CIVIL

## I. MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL

En el presente apartado se presentan los estándares jurídicos nacionales e internacionales utilizados como base para el análisis legislativo del marco civil mexicano, en materia de reparación del daño moral por conductas relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión. En cada subtema se explica, con base en los estándares señalados, cómo se realizó el análisis de la legislación.

### I.1 Estándar diferenciado en el discurso

Al regular límites a la libertad de expresión a través de responsabilidades posteriores, es importante que las limitaciones sean consecuentes con los estándares nacionales e internacionales, los cuales han considerado que se debe proteger a la libertad de expresión tanto en su forma como en su contenido.

La Organización de las Naciones Unidas, a través de la Observación General 34 del Comité de Derechos Humanos, ha indicado que la protección del derecho a la libertad de expresión por su forma abarca “todas las formas de expresión y los medios para su difusión”, incluidos los “modos de expresión audiovisuales, electrónicos o de internet, en todas sus formas”.<sup>1</sup>

A su vez, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH, establece que todas las personas tenemos derecho a “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”. Complementariamente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, establece<sup>2</sup> por su forma de protegerse: el derecho a hablar; el derecho a escribir; el derecho a difundir las expresiones habladas o escritas de pensamientos, informaciones, ideas u opiniones, por los medios de difusión que se elijan para comunicarlas al mayor número posible de destinatarios; el derecho a la expresión artística o simbólica, a la difusión de la expresión artística, y al acceso al arte, en todas sus formas; el derecho a buscar, a recibir y a acceder a expresiones, ideas, opiniones e información de toda índole; el derecho de tener acceso a la información sobre sí mismo contenida en bases de datos o registros públicos o privados, y el derecho a poseer información escrita o en cualquier otro medio, a transportar dicha información y a distribuirla.

Al mismo tiempo, la legislación que establezca límites a través de responsabilidades posteriores debe hacer una distinción para

proteger la libertad de expresión de acuerdo con su contenido; el Comité de Derechos Humanos considera que esta libertad incluye “el pensamiento político, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, las campañas puerta a puerta, la discusión sobre derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el pensamiento religioso”<sup>3</sup>.

Por su lado, la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, SIDH<sup>4</sup> establece una serie de discursos que deben ser especialmente protegidos: a) el discurso político y sobre asuntos de interés público; b) el discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos; y c) el discurso que configura un elemento de la identidad o la dignidad personales de quien se expresa. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha seguido una línea parecida al respecto. Por ejemplo, en el amparo directo 6/2009 sostuvo que la protección de la libre difusión del discurso relacionado con asuntos de interés público resulta especialmente relevante para que la libertad de expresión desempeñe cabalmente “sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa”. En el mismo sentido, en el amparo directo 28/2010 consideró que la libertad de expresión “tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática”. En ese mismo amparo se sostuvo que la relevancia pública de las actividades de ciertas personas constituye la justificación por la cual deben tolerar un mayor escrutinio público.

En el mismo sentido, la SCJN<sup>5</sup> asentó que “el criterio de interés público debe fundarse en la información que el público considera relevante para la vida comunitaria, es decir, aquella que versa sobre hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2011). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Observación general N° 34. Párrafo 12. Ginebra. Recuperado el 15 de septiembre de 2021. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhK-b7yhsrdB0H1I5979OVGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaQW3y%2FrwBqQ1hhVz-2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPFdIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>

<sup>2</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Párrafos 22 al 29. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2011). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Observación general N° 34. Párrafo 11. Ginebra. Recuperado el 15 de septiembre de 2021:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhK-b7yhsrdB0H1I5979OVGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaQW3y%2FrwBqQ1hhVz-2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPFdIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>

<sup>4</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Párrafo 32. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

<sup>5</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Tesis Aislada, 1a. CXXXII/2013 (10a.) de Rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS PUEDE AMPARARSE POR ESTE DERECHO SI SE JUSTIFICA SU INTERÉS PÚBLICO. México. Recuperado el 20 de junio de 2021: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003636>



necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva”.

Por lo tanto, en la legislación analizada se buscó que la redacción contara con un estándar diferenciado para cierto tipo de discursos, que protegiera la forma y el contenido. 1. Haciendo especial énfasis en el discurso político y sobre asuntos de interés público; 2. El discurso sobre funcionarios(as) públicos(as) en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos(as) a ocupar cargos públicos; y 3. El discurso que configura un elemento de la identidad o la dignidad personales de quien se expresa.

## I.II Censura y autocensura

El artículo 7o. de la Constitución mexicana establece que está prohibida la censura previa y que la única limitación a la libertad de expresión será la contenida en el artículo sexto constitucional, es decir, en “el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”. Similar razonamiento ha sido establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al razonar que las limitaciones a la libertad de expresión no pueden constituir mecanismos de censura previa directa o indirecta.<sup>6</sup>

La censura indirecta es un tipo de limitación que por su impacto en la libertad de expresión podría generar autocensura. Por ejemplo, en el caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, la Corte Interamericana consideró que la sanción civil impuesta al periodista como reparación de daño moral era tan elevada que inhibía el ejercicio de la libertad de expresión.<sup>7</sup>

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido criterios similares, por ejemplo, la primera Sala ha establecido que “las restricciones indirectas, (...) se prohíben para evitar que el Estado inhiba, desincentive u obstaculice la difusión de ideas, opiniones e información de los medios de comunicación. Mientras que las restricciones directas a la libertad de expresión buscan evitar la censura oficial, las indirectas buscan evitar la auto-censura de las personas y, especialmente, de los medios y profesionales de la comunicación.”<sup>8</sup>

Asimismo, precisó que las restricciones indirectas a la libertad de expresión se identifican “por referencia a una “inhibición”, a “un efecto silenciador” o un “efecto disuasivo” generado en las personas, que los podría llevar a adoptar una actitud de autocensura por el miedo razonable de las consecuencias generadas por la implementación de normas”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso *Kimel vs. Argentina*. Párrafo 54. San José, Costa Rica. Recuperada el 23 de junio de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Sentencia del Caso *Palamara Iribarne vs. Chile*. San José, Costa Rica. Párrafo 79. Recuperada el 23 de junio de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. San José, Costa Rica. Párrafo 120. Recuperada el 23 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 129. San José, Costa Rica. Recuperada el 23 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

<sup>8</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Sentencia del Amparo en Revisión 141/2017. México. Recuperada el 23 de junio de 2021. URL: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=211446>

<sup>9</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Sentencia del Amparo en Revisión 141/2017. Párrafo 99. México. Recuperada el 23 de junio de 2021. URL: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=211446>

En síntesis, no pueden establecerse restricciones anteriores, preliminares, previas o preventivas a las expresiones protegidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, y los tratados internacionales. Están prohibidas las formas de censura directa e indirecta. Por lo que en el análisis de la legislación se estudió si la redacción de las leyes estaba configurada de tal manera que pudiera inhibir el ejercicio de la libertad de expresión.

## I.III Test Tripartito

La jurisprudencia del SIDH, interpretando el artículo 13 de la CADH ha establecido que cuando se establezcan limitaciones a la libertad de expresión a través de responsabilidades ulteriores, dichas limitaciones normativas deben cumplir con un Test Tripartito para determinar si las restricciones son admisibles a la luz de los estándares interamericanos.<sup>10</sup>

En palabras de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión, el Test Tripartito consiste en cumplir con las siguientes tres condiciones básicas: 1. La limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material, 2. La limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, y 3. La limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr. Además, todas las condiciones deben ser cumplidas simultáneamente para que las restricciones sean legítimas.<sup>11</sup>

A continuación se analizan con mayor detalle cada una de las condiciones del Test Tripartito.

1. La limitación debe haber sido establecida mediante una ley –en el sentido formal y material– que la defina en forma precisa y clara.

Sobre este aspecto, la Corte IDH ha establecido que cuando se establezcan responsabilidades ulteriores al ejercicio de la libertad de expresión, éstas deben haber sido configuradas de manera “previa, expresa, taxativa y clara en una ley, en el sentido formal y material, es decir, en una norma vinculante general y abstracta adoptada por el órgano legislativo constitucionalmente previsto por el procedimiento correspondiente.”<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Párrafo 62. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

<sup>11</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Párrafo 67 y 68. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1986). Opinión Consultiva OC-6/86, La expresión «Leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Párrafo 22. San José, Costa Rica. Recuperada el 20 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

Además, en la Opinión Consultiva 5, la Corte IDH asentó que la ley debe precisar claramente y sin ambigüedades el alcance de las limitaciones a la libertad de expresión para garantizar la seguridad jurídica.<sup>13</sup> Asimismo, se toma en consideración que la Corte IDH ha establecido que el estándar respecto de las limitaciones en normas civiles es distinto al de las normas penales, permitiéndose un nivel más amplio de indeterminación cuando se trata de responsabilidades ulteriores civiles.<sup>14</sup>

2. La limitación se debe orientar al logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos en la norma.

Los objetivos contemplados en la Convención Americana se encuentran en el artículo 13.2 y son: la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público, de la salud pública o de la moral pública. Por su parte, en la Constitución mexicana están en el artículo sexto y son: los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o que se perturbe el orden público.

3. La limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan, estrictamente proporcional a dichos fines, e idónea para el logro de los mismos.

## Necesidad

En cuanto al hecho de que las limitaciones deben ser “necesarias”, la Corte IDH ha explicado que debe utilizarse el medio jurídico que sea menos gravoso, demostrándose que el objetivo de la restricción no puede alcanzarse por un medio que sea menos restrictivo.<sup>15</sup>

Además, en este apartado cabe la consideración sobre la aplicación del test de la estricta necesidad por parte de quien aplique justicia. Este examen busca demostrar que la razón para establecer una limitación o restricción a la libertad de expresión responde a una necesidad imperiosa, que sin afectar las garantías de la libertad de expresión como piedra angular de un Estado democrático, pueda proteger otros derechos humanos, siendo entonces la restricción excepcional y a través de los medios que impongan una menor carga a la libertad de expresión.<sup>16</sup>

## Idoneidad

Debe materializarse en una herramienta que de forma efectiva sea conducente con los objetivos imperiosos de la norma, es decir, que sea un vehículo idóneo para su cumplimiento.<sup>17</sup> Se estima que las responsabilidades por la vía civil son un medio idóneo.

## Proporcionalidad

Acorde con la jurisprudencia del SIDH y especialmente de la Corte IDH, para garantizar la proporcionalidad deben evaluarse tres factores: i) el grado de afectación del derecho a la libertad de expresión (grave, intermedia, moderada), ii) la importancia de satisfacer el derecho humano que se busca proteger mediante la limitación de la libertad de expresión, y iii) si la satisfacción de dicho derecho justifica en consecuencia la afectación de la libertad de expresión. Se trata de un ejercicio ponderativo y valorativo que habrá de realizar el juez en casos concretos.<sup>18</sup>

## I.IV Procedimiento reservado

La vía es el medio procesal que permite transitar las distintas acciones que se pueden sustanciar para el ejercicio de un derecho. En tal sentido, la SCJN ha establecido que el “derecho a la tutela jurisdiccional establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ilimitado, sino que está restringido por diversas condiciones y plazos utilizados para garantizar la seguridad jurídica. Así, las leyes procesales determinan cuál es la vía en que debe intentarse cada acción, por lo cual, la prosecución de un juicio en la forma establecida por aquéllas tiene el carácter de presupuesto procesal que debe atenderse previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si el juicio, en la vía escogida por el actor, es procedente, pues de no serlo, el Juez estaría impedido para resolver sobre las acciones planteadas.”<sup>19</sup>

En el caso de responsabilidades ulteriores civiles por ejercicio de la libertad de expresión, se considera que, dado que están en debate derechos de la personalidad -como el honor o la reputación- y un derecho esencial para la democracia como lo es la libertad de expresión, es necesario que el procedimiento destinado para desahogar este tipo de acciones civiles contemple cuando menos una perspectiva de libertad de expresión y derechos humanos. Se estima que la vía ordinaria sería la menos indicada ya que ésta tiene como característica que los momentos procesales están delimitados por plazos que son por regular más amplios; normalmente la duración de un juicio ordinario es mayor a la que podrían tener otras vías como las ejecutivas o las sumarias.

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). Opinión Consultiva OC-5/85, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Párrafos 39 y 40. San José, Costa Rica. Recuperada el 4 de julio de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Sentencia del Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica. Recuperada el 04 de julio de 2021. Párrafo 79. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_135\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf)

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Sentencia del Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 89. San José, Costa Rica. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_238\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_238_esp.pdf)

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Sentencia del Caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 83. San José, Costa Rica. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)

<sup>16</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Párrafo 107. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Sentencia del Caso Kimel vs.

Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 177. San José, Costa Rica. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Sentencia del Caso Kimel vs.

Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 84. San José, Costa Rica. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)

<sup>19</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). Jurisprudencia 1a./J. 25/2005 de Rubro: PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA. México. Recuperado el 25 de junio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/178665>

En tal sentido, al estudiar la vía procesal determinada por la legislación adjetiva para conocer de los procesos relacionados con responsabilidades ulteriores se analizará si dicho proceso contiene salvedades para garantizar una debida protección de los derechos humanos en conflicto. Se analizará si el proceso contemplado no es tan largo que pueda actuar con efecto inhibitor en el ejercicio de la libertad de expresión y en detrimento de los derechos de la personalidad.

#### I.V Admisión de la demanda

Derivado de la aplicación del Test Tripartito, se ha determinado estudiar si la legislación civil en materia de responsabilidades ulteriores contempla que la autoridad jurisdiccional haga un examen de estricta necesidad al momento de admitir demandas por reparación de daño moral relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión.

Lo anterior porque, como ya se estableció, el medio restrictivo debe ser el menos gravoso para proteger los bienes jurídicos tutelados de ataques que puedan ponerlos en peligro. Es decir, entre varias opciones para alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse aquella que, en menor medida, restrinja el derecho a la libertad de expresión.<sup>20</sup>

De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, sólo cuando el derecho de rectificación o respuesta sea insuficiente para reparar el daño a derechos de la personalidad como honra, reputación, imagen, entre otros, sólo en ese caso, se podrá buscar una reparación pecuniaria a través de la responsabilidad civil.<sup>21</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>22</sup>, en sus resoluciones, ha interpretado los parámetros anteriores y ha determinado que se debe verificar que la restricción impuesta a la libertad de expresión atienda a una necesidad social imperiosa que justifique la restricción.

Por lo tanto, se buscó identificar si en la norma la autoridad judicial cuenta con facultades expresas para admitir o no la demanda -o cuando menos pronunciarse- valorando si en el caso concreto se habría agotado el derecho de rectificación o respuesta y este habría sido suficiente para reparar el daño en casos relacionados con el uso de la libertad de expresión.

#### I.VI Determinación de daño moral y reparación

Los parámetros para la determinación del daño moral y la reparación en materia de responsabilidades ulteriores deben responder a los estándares esgrimidos por la jurisprudencia nacional y

los estándares nacionales aplicables. En tal sentido, la Corte Interamericana en diferentes casos ha sostenido que la reparación debe ser estrictamente proporcional al objetivo legítimo que la encuadra, ocasionando la menor inferencia a la libertad de expresión.<sup>23</sup>

En tal sentido, la jurisprudencia interamericana ha sostenido que la ponderación para determinar la reparación variará en cada caso: en algunos privilegiando la libertad de expresión y en otros el posible derecho lesionado. En consecuencia, y de acuerdo con el Test Tripartito, se han delimitado tres factores como mínimo que se deben evaluar: (i) el grado de afectación del derecho contrario -grave, intermedia, moderada-; (ii) la importancia de satisfacer el derecho contrario; y (iii) si la satisfacción del derecho contrario justifica la restricción de la libertad de expresión.<sup>24</sup>

Por su parte, la SCJN, en sentido similar, ha sostenido que en "la cuantificación del daño moral deben ponderarse los siguientes factores, los cuales, a su vez, pueden calificarse de acuerdo a su nivel de intensidad, entre leve, medio o alto. Dichos modalizadores permitirán establecer el cuántum de la indemnización. Respecto a la víctima, se deben tomar en cuenta los siguientes factores para cuantificar el aspecto cualitativo del daño moral: (i) el tipo de derecho o interés lesionado; y (ii) la existencia del daño y su nivel de gravedad"<sup>25</sup>

Además, en relación a responsabilidades ulteriores en casos relacionados con funcionarios públicos o personas en el ejercicio de funciones públicas, la Suprema Corte ha matizado que deben satisfacerse condiciones más estrictas que las que se aplican en caso de invasiones al derecho al honor de ciudadanos particulares.<sup>26</sup>

En este caso, se verificó si la norma brinda elementos de interpretación para que los juzgadores determinen el daño moral. En caso de que la norma brinde elementos, verificar que éstos garanticen que la reparación sea proporcional de acuerdo con los estándares de la Corte IDH y de la Suprema Corte de Justicia, especialmente cuando se trate de casos relacionados con libertad de expresión y el derecho al honor de funcionarios públicos o en asuntos de interés público.

<sup>20</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Párrafo 86. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

<sup>21</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Párrafos 108 y 109. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

<sup>22</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Sentencia de Amparo Directo en Revisión 4865/2018. México. Recuperado el 23 de junio de 2021. URL: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=241385>

<sup>23</sup> Ver, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Sentencia del Caso Kimel vs. Argentina. Párrafo 86. San José, Costa Rica. Recuperado el 23 de junio de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Palamara Iribarne. Párrafo 85. San José, Costa Rica. Recuperado el 23 de junio de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Párrafo 101.1.B. San José, Costa Rica. Recuperado el 23 de junio de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). Opinión Consultiva OC-5/85, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). San José, Costa Rica. Recuperada el 04 de julio de 2021. URL: <https://www.corteidh.or.cr/>

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Sentencia del Caso Kimel vs. Argentina. Párrafo 84. San José, Costa Rica. Recuperado el 23 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)

<sup>25</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Tesis Aislada 1a. CCLV/2014 (10a.) de Rubro: PARÁMETROS DE CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL. FACTORES QUE DEBEN PONDERARSE. México. Recuperada el 2 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006880>

<sup>26</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). Tesis Aislada 1a.CCXXI/2009 de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RESPONSABILIDAD POR INVASIONES AL HONOR DE FUNCIONARIOS U OTRAS PERSONAS CON RESPONSABILIDADES PÚBLICAS SÓLO PUEDE DARSE BAJO CIERTAS CONDICIONES, MÁS ESTRUCTAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A CIUDADANOS PARTICULARES. México. Recuperada el 2 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165763>

## I.VII Prioridad a reparaciones no pecuniarias

En párrafos anteriores se asentó la concurrencia jurisprudencial nacional e internacional, en el sentido de que las responsabilidades ulteriores en materia de libertad de expresión no sean de tal magnitud que terminen por inhibir dicho derecho y con ello afecten la consolidación de una sociedad democrática.

Dicha idea ha sido recogida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por ejemplo en el de noviembre del año 2000, a través de una declaración conjunta, los relatores para la libertad de expresión de la ONU y la OEA, así como del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), asentaron que las responsabilidades ulteriores en materia de libertad de expresión “no deben ser de tales proporciones que susciten un efecto inhibitorio sobre la libertad de expresión, y deben ser diseñadas de modo de restablecer la reputación dañada, y no de indemnizar al demandante o castigar al demandado; en especial, las sanciones pecuniarias deben ser estrictamente proporcionales a los daños reales causados, y la ley debe dar prioridad a la utilización de una gama de reparaciones no pecuniarias.”<sup>27</sup>

En este apartado se crea una vinculación con los estándares para que las limitaciones cumplan con *test* de estricta necesidad y, por lo tanto, se le dé prioridad a las reparaciones no pecuniarias cuando la autoridad jurisdiccional lo considere suficiente para reparar el daño, especialmente si se trata sobre responsabilidades ulteriores relativas a discursos sobre servidores públicos, personas públicas o asuntos que son de interés público.

## I.VIII Estándar de la real malicia o malicia efectiva

La jurisprudencia del SIDH ha establecido que cuando el derecho de rectificación o respuesta sea insuficiente para reparar el posible daño a derechos de la personalidad, se podrá acudir a otro tipo de responsabilidades jurídicas, las que preferentemente deberán ser por la vía de la responsabilidad civil, y que deberán dar estricto cumplimiento al del estándar de la “real malicia”<sup>28</sup>.

La Suprema Corte de Justicia ha desarrollado con profundidad el estándar de real malicia, al cual ha denominado como “malicia efectiva”. Para tal efecto, ha establecido un sistema dual<sup>29</sup> que responde al carácter de la persona sobre la cual se emite la expresión. En este precedente, la SCJN asentó que la imposición de sanciones civiles sólo se debe imponer “en aquellos casos en que exista información falsa (en caso del derecho a la información) o que haya sido producida con “real malicia” (...) es decir, “que hayan sido expresados con la intención de dañar”.

Tiempo después, dicho estándar fue robustecido por la SCJN<sup>30</sup>, al

<sup>27</sup> Mecanismo Internacional para la Promoción de la Libertad de Expresión (2000). Declaración Conjunta. Londres. Recuperada el 4 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=142&IID=2>

<sup>28</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Párrafo 109. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

<sup>29</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.) de Rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA. México. Recuperado el 4 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003303>

<sup>30</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Jurisprudencia 1a./J. 80/2019 (10a.) de

establecer que para que se actualice la malicia efectiva “no es suficiente que la información difundida resulte falsa, pues ello conllevaría a imponer sanciones a informadores que son diligentes en sus investigaciones, por el simple hecho de no poder probar en forma fehaciente todos y cada uno de los aspectos de la información difundida, lo cual, además de que vulneraría el estándar de veracidad aplicable a la información, induciría a ocultar la información en lugar de difundirla, socavando el debate robusto sobre temas de interés público que se persigue en las democracias constitucionales”. Además, agregó que frente “al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la “malicia efectiva” señala que la mera negligencia o descuido no es suficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una negligencia inexcusable, o una “temeraria despreocupación”, referida a un dolo eventual. (...) Por tanto, la intención de dañar no se acredita mediante la prueba de cierta negligencia, un error o la realización de una investigación elemental sin resultados satisfactorios, sino que se requiere acreditar que el informador tenía conocimiento de que la información era inexacta, o al menos duda sobre su veracidad, y una total despreocupación por verificarla, pues sólo así puede acreditarse la intención de dañar”.

En tal sentido, se analizó la legislación a la luz de los estándares anteriormente referidos para saber si cuando menos proponía una base mínima interpretativa para la autoridad jurisdiccional.

## I.IX Carga de la prueba

La SCJN al resolver sobre un amparo directo en revisión relacionado con el hecho de que en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal se estableciera la carga de la prueba al demandante, consideró que “la regla general que opera en el derecho civil, en el sentido de que, en temas de interés público, cuando el actor alega que las expresiones del informador son falsas, no le corresponde al demandado probar la veracidad de éstas, sino que es el actor quien tiene que acreditar que lo difundido es falso, así como que se difundió a sabiendas de su falsedad –esto en atención a la calidad del sujeto afectado–. Por su parte, el demandado puede bloquear la imputación de responsabilidad probando que los hechos a los que se refiere son ciertos.”<sup>31</sup>

En el mismo presente se retoma la interpretación de la *exceptio veritatis* a la luz de la jurisprudencia de la SCJN<sup>32</sup> y se señala que quien difunde la información no tiene obligación de probar la veracidad de sus hechos para poder publicar, lo que sería una carga negativa y desproporcionada a la libertad de expresión; sin embargo, en caso de que se le impute falsedad, tendrá la posibilidad de presentar pruebas para desvirtuarla. En el mismo sentido, la CIDH ha asentado que “la legislación debe considerar causales justificativas como la ‘exceptio veritatis’, pues basta con que la

s aseveraciones cuestionadas resulten razonables, para excluir la responsabilidad frente a afirmaciones que revisten un interés pú-

Rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR). México. Recuperado el 4 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020798>

<sup>31</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia de Amparo Directo en Revisión 6175/2018. Página 106. México. Recuperado el 5 de julio de 2021. URL: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=243998>

<sup>32</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia de Amparo Directo en Revisión 6175/2018. Página 104. México. Recuperado el 5 de julio de 2021. URL: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=243998>



blico actual.<sup>33</sup>

En este apartado se buscó identificar si la legislación efectivamente da la carga de la prueba a quien demanda, o utiliza otro modelo normativo para resolver esta cuestión.

## **I.X Prescripción**

En este apartado se buscó identificar los tiempos para la prescripción de la acción civil sobre responsabilidades ulteriores, intentando identificar un parámetro general que resulte adecuado de manera dual; por una parte para proteger a quienes pudieran verse afectados en alguno de sus derechos de la personalidad, así como para proteger la libertad de expresión y su importancia como pilar de la democracia.

## **I.XI Condenación en costas**

La Suprema Corte de Justicia en distintos precedentes ha reconocido el hecho de que las legislaciones adjetivas establezcan una condena en costas cuando se estime que una de las partes actúe con temeridad o mala fe.<sup>34</sup>

Por lo tanto, en este apartado se estudió si en la legislación adjetiva civil correspondiente se precisa una condena en costas por temeridad o mala fe que pudiera, a su vez, actuar de manera negativa en perjuicio de la libertad de expresión, así como identificar si alguna legislación establece una causal específica en relación con la libertad de expresión.

---

<sup>33</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Párrafo 109. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

<sup>34</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Jurisprudencia 1a./I. 10/2013 (10a.) de Rubro: COSTAS EN MATERIA MERCANTIL. TEMERIDAD O MALA FE PARA SU CONDENACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 1084, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO. México. Recuperado el 4 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003008>.

## II. RESULTADOS ENCONTRADOS EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES

¿Cuántos estados establecen responsabilidades ulteriores de carácter civil en casos relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión?

Es importante mencionar que la mayoría de las legislaciones civiles en México cuentan con estándares mínimos para conocer de casos sobre la reparación moral por la responsabilidad civil que pudieran estar relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión (30 legislaciones).

No obstante, se encontraron dos estados en donde la legislación es tan ambigua e imprecisa que bien se podría considerar que la legislación no precisa prerrogativas claras aplicables.

Estados que no regulan con claridad las responsabilidades ulteriores civiles	
Nuevo León	Zacatecas

¿Cuántos estados cuentan con un estándar diferenciado en el discurso?

Se encontraron tres estados que cuentan con un estándar diferenciado en el discurso para la determinación de la responsabilidad civil.

Estados que reconocen un estándar diferenciado		
Ciudad de México	Estado de México	Hidalgo

No obstante, se encontraron además tres estados con legislaciones civiles que cumplen parcialmente con el estándar de discurso diferenciado, en donde si bien no se contemplan todos los emisores determinados en los estándares nacionales e internacionales, sí se contempla la mayoría pero se dejan fuera los discursos de interés público que no son necesariamente expresados por servidores públicos, sino por personas públicas o personas que habrían sido servidoras públicas. Los estados que cumplen parcialmente con el estándar son

Estados que cumplen parcialmente con el estándar diferenciado en el discurso		
Durango	Guanajuato	San Luis Potosí

¿Cuántos estados tienen una redacción que implica censura directa o indirecta (autocensura)?

Si bien no se encontró ninguna legislación que propiciara censura directa, sí se encontraron una serie de legislaciones civiles que, debido a su redacción, podrían proporcionar censura indirecta o autocensura de acuerdo con los estándares ya asentados. Lo anterior se da porque estas legislaciones dejan fuera de protección a ciertos tipos de discursos, lo que podría devenir en la autocensura de quienes ejercen el periodismo por temor a ser sancionados por la vía civil.

Se encontraron 29 legislaciones civiles que contienen redacciones que podrían causar autocensura o censura indirecta:

Estados con legislaciones civiles que propician la autocensura		
Aguascalientes	Guerrero	Tabasco
Baja California	Jalisco	Tamaulipas
Baja California Sur	Michoacán	Tlaxcala
Campeche	Morelos	Veracruz
Chihuahua	Nayarit	Yucatán
Chiapas	Querétaro	Oaxaca
Coahuila	Quintana Roo	Puebla
Colima	San Luis Potosí	Nuevo León
Durango	Sinaloa	Zacatecas
Guanajuato	Sonora	

En caso de responsabilidades ulteriores, ¿cuántos estados cumplen el Test Tripartito?

De acuerdo con los estándares analizados, el Test Tripartito se dividió en tres aspectos para su estudio. Se considera que un estado no cumple con el Test en la medida que no contempla garantías normativas en su legislación civil sobre alguno de los tres aspectos analizados. Es decir, para cumplir con el test se necesita cumplir positivamente los tres aspectos en su conjunto.

Solamente un estado cumple con los tres aspectos del Test Tripartito.

Estado que cumple con el Test Tripartito
Ciudad de México

Por otra parte, sólo cuatro estados cumplen con dos de los apartados del test.

Estados que cumplen con dos apartados del Test Tripartito	
Estado de México	Hidalgo
Guanajuato	San Luis Potosí

Al respecto es importante señalar que estos cuatro estados presentan básicamente la misma situación en cuanto a su legislación. Por un lado, la ley se estableció material y formalmente como con anterioridad; sin embargo, no se contemplan en la legislación procesal elementos que permitan al juzgador desahogar el procedimiento civil con perspectiva de libertad de expresión, lo cual podría leerse como una ambigüedad sobre las limitaciones a la libertad de expresión, por lo que se afecta directamente la seguridad jurídica. Además, las cuatro legislaciones cumplen parcialmente con el elemento de necesidad, ya que, si bien la limitación se contempla dentro de la vía civil, no se prevé la aplicación del test de estricta necesidad por parte de quien aplique justicia.

En el caso de San Luis Potosí además se encuentra problemático el hecho de que la legislación no protege los discursos emitidos sobre figuras públicas o personas que emitan discursos que representen un interés público (como el caso de ex servidores públicos), esto podría problematizarse aún más a la luz del artículo 1752 Bis de su Código Civil, que establece que se deberá reparar el daño cuando alguien cometa alguno de los cuatro supuestos allí contenidos, ninguno de los cuales establece matices claros para la protección de la libertad de expresión.

Asimismo, 25 estados cumplen únicamente con un apartado del Test.

Estados que cumplen con un apartado del Test Tripartito		
Aguascalientes	Jalisco	Tabasco
Baja California	Michoacán	Tamaulipas
Baja California Sur	Morelos	Tlaxcala
Campeche	Nayarit	Veracruz
Chiapas	Oaxaca	Yucatán
Chihuahua	Puebla	
Coahuila	Querétaro	
Colima	Quintana Roo	
Durango	Sinaloa	
Guerrero	Sonora	

Sobre estos estados es interesante hacer notar que todos cumplen con lo que hemos denominado como "cláusula constitucional", es decir, con un artículo del Código Civil Federal que establece, en términos generales, que quien ejerza los derechos de opinión, crítica, expresión e información contenidos en los artículos 6 y 7 de la CPEUM no estará obligado a la reparación del daño; algunos estados como Sonora y Sinaloa incluso hacen referencia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su cláusula constitucional. Además, se hace notar que en el caso de Coahuila, a diferencia de otras legislaciones civiles, dicha cláusula no está redactada en clave de protección, sino de obligación de reparar<sup>35</sup>.

Por otro lado, ninguno de los estados de la tabla anterior garantizan la salvaguarda de todos los discursos que deberían ser especialmente protegidos (Durango lo hace parcialmente). Tampoco contemplan en la legislación procesal elementos que permitan al juzgador desahogar el procedimiento civil con perspectiva de libertad de expresión, lo cual podría leerse como una ambigüedad sobre las limitaciones a la libertad de expresión, por lo que se afecta directamente la seguridad jurídica. Por otro lado, ninguno prevé la aplicación del test de estricta necesidad por parte de quien aplique justicia.

Además, se encontraron algunos códigos civiles locales que pueden ser especialmente problemáticos dentro de este grupo, ya que establecen limitaciones que no se adaptan a los parámetros necesarios para la protección de la libertad de expresión, lo cual se agrava por el hecho de que estos códigos no reconocen los discursos que deben ser especialmente protegidos. Los estados que presentan esta situación son Chiapas (artículos 1897 y 1897 Bis); Coahuila (artículo 1895); Morelos (artículo 1347 Ter); Nayarit (artículo 1289); Puebla (artículo 1996 Bis); Quintana Roo (artículo 2299); Sonora (artículo 2087); Tabasco (artículo 2051 Bis) y Tamaulipas (artículo 1164).

Por último, dos estados no cumplen con ningún apartado del Test Tripartito.

Estados que no cumplen con ningún apartado del Test Tripartito
----------------------------------------------------------------

<sup>35</sup> Artículo 1896. Estará obligado a la reparación del daño moral quien, en abuso de los derechos de opinión, crítica, expresión e información, viole lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de la Constitución General de la República.

Nuevo León	Zacatecas
------------	-----------

Es preocupante que las legislaciones civiles de Nuevo León y Zacatecas no cumplan con ninguna de las tres características del Test Tripartito, especialmente porque al no regular los aspectos mínimos para proteger la libertad de expresión en procedimientos de responsabilidad civil por acciones relacionadas con la libertad de expresión, dan una discrecionalidad muy amplia al juzgador en temas relacionados con responsabilidades ulteriores.

¿Cuántos estados cuentan con un procedimiento reservado?

Dos estados contemplan un procedimiento específico en su legislación procesal.

Estados con un procedimiento específico	
Aguascalientes	Coahuila

Si bien las legislaciones de esos dos estados contemplan un proceso específico para temas relacionados con daño moral o derechos de la personalidad, dichas legislaciones adjetivas no brindan elementos específicos que permitan al juzgador desahogar el procedimiento civil con perspectiva de libertad de expresión. Por ejemplo, si bien el estado de Coahuila cuenta en su legislación procesal con un apartado denominado "Procedencia y legitimación en procedimientos relacionados con el derecho de la personalidad", que sería la vía idónea para resolver responsabilidades ulteriores en temas relacionados con libertad de expresión, la legislación no establece ningún tipo de prerrogativa específica relacionada con cuestiones sobre libertad de expresión y las responsabilidades ulteriores en materia de responsabilidad civil en cuanto a los plazos para desahogarse.

Veintitrés estados contemplan desahogar las responsabilidades ulteriores a través de la vía ordinaria civil.

Estados que contemplan la vía ordinaria		
Baja California	Guanajuato	Querétaro
Baja California Sur	Guerrero	Quintana Roo
Campeche	Hidalgo	Tabasco
Chiapas	Jalisco	Tlaxcala
Chihuahua	Michoacán	Veracruz
Ciudad de México	Nayarit	Yucatán
Durango	Nuevo León	Zacatecas
Estado de México	Puebla	

Seis estados contemplan una vía sumaria para conocer casos de reparación de daño moral.

Estados que contemplan la vía sumaria		
Colima	Oaxaca	Sonora
Morelos	Sinaloa	Tamaulipas

Un estado contempla un procedimiento “extraordinario” para reparación de daño moral.

Estado que contempla un procedimiento extraordinario
San Luis Potosí

¿Cuántos estados cuentan con reglas sobre la admisión de la demanda en casos relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión?

Ningún estado contempla reglas específicas en su legislación sobre la admisión de la demanda para dar prioridad al derecho de rectificación o respuesta antes que a la reparación pecuniaria en casos relacionados con la libertad de expresión.

No obstante, son 13 estados los que contemplan la posibilidad de rectificación o respuesta.

Estados que contemplan la posibilidad de rectificación o respuesta	
Baja California	Tlaxcala
Coahuila	Veracruz
Durango	Nayarit
Estado de México	Puebla
Guanajuato	Quintana Roo
Guerrero	San Luis Potosí
Tamaulipas	

En el caso de Puebla es importante señalar que se estima que la forma en que se regula el derecho de rectificación o respuesta podría significar una carga excesiva a los medios de comunicación, al imponer una multa si no se cumple en tiempo y forma con la requisición de la autoridad jurisdiccional<sup>36</sup>.

¿Cuántos estados cuentan con normas claras para la determinación de daño moral y reparación?

Treinta estados contemplan estándares mínimos para determinar el daño moral.

Estados con estándares mínimos para determinar el daño moral		
Agascalientes	Estado de México	Querétaro
Baja California	Guanajuato	Quintana Roo
Baja California Sur	Guerrero	San Luis Potosí
Campeche	Hidalgo	Sinaloa
Chiapas	Jalisco	Sonora
Chihuahua	Michoacán	Tabasco
Ciudad de México	Morelos	Tamaulipas
Coahuila	Nayarit	Tlaxcala
Colima	Oaxaca	Veracruz

<sup>36</sup> Artículo 1958 Bis. (...)

A la persona física o jurídica que se niegue a publicar la rectificación o respuesta en los términos referidos, el juez le impondrá una multa del equivalente a la cantidad de cien a mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Durango	Puebla	Yucatán
---------	--------	---------

¿Cuántos estados dan prioridad a las reparaciones no pecuniarias?

La mayoría de los estados no dan prioridad a reparaciones pecuniarias, es decir, sí las contemplan pero las regulan a la par de la indemnización en dinero, la cual es una práctica común en temas de responsabilidad civil, no obstante, las legislaciones al no tener un enfoque de libertad de expresión dejan de lado este estándar.

Sólo dos estados contemplan, dada la redacción de su legislación, dar prioridad a reparaciones no pecuniarias en asuntos relacionados con la libertad de expresión.

Estados que dan prioridad a la reparación no pecuniaria	
Ciudad de México	Hidalgo

¿Cuántos estados contemplan el estándar de la real malicia?

Sólo cinco estados contemplan el estándar de la real malicia

Estados que contemplan el estándar de real malicia o malicia efectiva	
Ciudad de México	San Luis Potosí
Durango	Veracruz
Guanajuato	

¿Cuántos estados establecen la carga de la prueba al demandante?

La mayoría de los estados (22) establecen explícitamente que la carga de la prueba en procedimientos de responsabilidad civil para la reparación del daño moral recae sobre el actor, no obstante, 10 estados no lo contemplan explícitamente y esto queda al arbitrio de las reglas generales sobre la prueba contenidas en la legislación procesal de cada estado.

Estados que explícitamente establecen la carga de la prueba al demandante.

Estados que establecen la carga de la prueba al demandante		
Agascalientes	Durango	San Luis Potosí
Baja California Sur	Guerrero	Tabasco
Campeche	Hidalgo	Tamaulipas
Coahuila	México	Tlaxcala
Colima	Michoacán	Veracruz
Chiapas	Morelos	Yucatán
Chihuahua	Nayarit	
Ciudad de México	Querétaro	

Diez estados que no establecen explícitamente que la carga de la prueba recaerá sobre el demandante. son:

Estados no que establecen específicamente que la carga de la prueba recae en el demandante	
Baja California	Puebla
Guanajuato	Quintana Roo
Jalisco	Sinaloa
Nuevo León	Sonora
Oaxaca	Zacatecas

¿Cuántos estados contemplan un periodo razonable para la prescripción de la responsabilidad civil derivada del uso de la libertad de expresión?

Veintiocho estados contemplan un periodo de dos años para la prescripción de la responsabilidad civil; dos estados contemplan

un periodo de tres años; un estado contempla un periodo de un año y también un estado contempla un periodo de seis años.

Estado que contempla 1 año para la prescripción
Tamaulipas.

Estados que contemplan 2 años para la prescripción		
Baja California	México	Sinaloa
Baja California Sur	Michoacán	Sonora
Campeche	Morelos	Tabasco
Coahuila	Nayarit	Tlaxcala
Colima, Chiapas	Nuevo León	Veracruz
Chihuahua	Oaxaca	Yucatán
Ciudad de México	Puebla	Zacatecas
Durango	Querétaro	Yucatán
Hidalgo	Quintana Roo	
Jalisco	San Luis Potosí	

Estados que contemplan 3 años para la prescripción	
Guanajuato	Guerrero

Estado que contempla seis años para la prescripción
Aguascalientes

¿Cuántos estados contemplan la condena en costas para aquella persona que haga un uso excesivo del derecho civil en perjuicio de la libertad de expresión?

Si bien ningún estado contempla una causal específica sobre uso excesivo del derecho civil en detrimento de la libertad de expresión, es cierto que los 32 estados contemplan de cierta manera en su legislación procesal alguna causal que podría interpretarse favorable en ese sentido.

### III. RESULTADOS ENCONTRADOS EN LAS LEGISLACIONES FEDERALES

En este apartado se analizarán en conjunto los resultados obtenidos del estudio de la Legislación civil federal (Civil Federal y Código Federal de Procedimientos Civiles) en relación con las responsabilidades ulteriores en materia de libertad de expresión, a la luz de los elementos también utilizados para las legislaciones estatales.

¿La Legislación civil federal cuenta con responsabilidades ulteriores en materia de libertad de expresión?

Sí.

¿La Legislación civil federal cuenta con un estándar diferenciado en el discurso?

Parcialmente, el Código Civil Federal no contemplan todos los discursos especialmente protegidos, no obstante, establece la cláusula constitucional en su artículo 1916 Bis asentando que "No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República".

El mismo artículo también señala que no se considerarán ofensas "al honor las opiniones desfavorables de la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional. Tampoco se considerarán ofensivas las opiniones desfavorables realizadas en cumplimiento de un deber o ejerciendo un derecho cuando el modo de proceder o la falta de reserva no tenga un propósito ofensivo".

Como se observa no se contempla un estándar completo, ya que se deja fuera el discurso político y sobre asuntos de interés público, es decir, aquel relacionado con funcionarios(as) públicos(as) en ejercicio de sus funciones, personas que ejercieron un servicio público, y personas públicas o que ejerzan actividades que sean de interés público, así como los discursos sobre temas de interés público en general.

¿La Legislación civil federal cuenta con una redacción que implique censura directa o indirecta (autocensura)?

Sí, censura indirecta o autocensura. El hecho de no contemplar los discursos especialmente protegidos, la legislación abre una puerta para que un periodista pueda ser demandado por reparación de daño moral por algún reportaje que pueda ser incómodo pero que trate de asuntos de interés público. Como se ha establecido, el temor fundado a ser sancionado genera un efecto inhibitorio en la libertad de expresión. Por lo tanto, se estima que la configuración normativa del Código Civil Federal implica autocensura a la libertad de expresión.

¿La Legislación civil federal cumple con el Test Tripartito?

No. La legislación, al establecer la cláusula constitucional, cumple únicamente con el aspecto sobre que la "limitación se debe orientar al logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos en la norma." Cumple parcialmente con el aspecto sobre que la norma debe estar definida de manera precisa y clara, ya que no reconoce todos los discursos especialmente protegidos. Y por último cumple parcialmente con el hecho de que la "limitación debe ser necesaria, proporcional e idónea", ya que no contempla la aplicación de un test de estricta necesidad para determinar la

reparación en caso de responsabilidades ulteriores.

¿La Legislación civil federal cuenta con un procedimiento reservado?

No, no se establece un procedimiento específico para conocer sobre responsabilidades ulteriores en materia de libertad de expresión. No obstante que la regulación federal prevé el supuesto de daño moral, la normatividad únicamente es aplicable cuando no se encuentra prevista en la legislación local, o cuando se actualicen los casos de excepción específicamente previstos en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esto es, cuando se afecten bienes propiedad de la Nación, lo que implicaría que la federación sea parte en el juicio o que alguna de las partes sea miembro del cuerpo diplomático o consular.

¿La Legislación civil federal cuenta con reglas sobre la admisión de la demanda en casos relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión?

No, aunque establece la posibilidad de rectificación o respuesta en el artículo 1916, se establece como parte del proceso completo y complemento de la reparación pecuniaria.

¿La Legislación civil federal cuenta con normas claras para la determinación de daño moral y reparación?

Sí, el artículo 1915 establece que "la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios". Por su parte, el numeral 1916 contempla que el "monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso".

¿La Legislación civil federal da prioridad a las reparaciones no pecuniarias?

No. Las reparaciones pecuniarias y no pecuniarias se establecen de forma simultánea. De hecho, podría haber una posible contradicción en el articulado, una antinomia. Por un lado, el artículo 1915 establece que la reparación del daño debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios (es decir, se pone en segundo plano la reparación pecuniaria). No obstante, el artículo 1916 señala como obligación reparar el daño moral con una suma de dinero, y más adelante establece que se podrá realizar la publicación de la sentencia como parte de la reparación.

¿Legislación civil federal cuenta con el estándar de la real malicia o malicia efectiva?

No se contempla.

¿La Legislación civil federal establece la carga de la prueba al demandante?

Sí, el artículo 1916 Bis establece que "quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal

## IV. Iniciativas presentadas en materia civil

<b>Materia de Iniciativa</b>	Diversas disposiciones del Código Civil Federal y del Código Federal de Procedimientos Civiles para la protección de la libertad de expresión.	Que adiciona el artículo 1916 del Código Civil Federal. Se establece la reparación del daño moral a quien injurie o calumnie a través de redes sociales.
<b>Quien Suscribe</b>	Integrantes de la Comisión de Gobernación y Población.  Se hace notar que la iniciativa está firmada por integrantes de todos los grupos legislativos.	Nayeli Salvatori Bojalil, del PES (actual candidata por Morena)
<b>Fecha presentación</b>	25/02/2020	10/04/2019
<b>Estatus Actual</b>	Pendiente/ En estudio  De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados, la iniciativa ya precluyó.	Pendiente/ En estudio  De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados, la iniciativa ya precluyó.
<b>Aspectos a destacar positivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece la real malicia o malicia efectiva.</li> <li>Para que proceda la reparación del daño moral a servidores públicos deberá probarse la malicia efectiva.</li> <li>La acción prescribirá en seis meses.</li> <li>Condena en gastos para el actor si no prueba su acción, siempre y cuando se trate de que el actor sea o haya sido servidor público.</li> <li>También si el actor es o fue servidor público y no acredita su acción deberá publicar la sentencia y ofrecer una disculpa pública.</li> <li>No se admitirán las demandas que tengan por objeto inhibir la participación pública.</li> <li>Se establece la protección de las fuentes.</li> <li>Se establece la suplencia de la queja en favor del demandado cuando la demanda sea por daño moral ejercida por un servidor público.</li> <li>A excepción de revelar las fuentes puede llegar a sobreseer el juicio.</li> </ul>	La idea de regular conductas en línea, no obstante, se hace sin perspectiva de libertad de expresión y sin tomar en cuenta los estándares ya desarrollados.
<b>Aspectos a destacar negativos</b>	Se establece que los dueños o representantes de los medios de comunicación estarán obligados a responder de los daños y perjuicios que en su caso se les reclamen a los periodistas que laboran en dicho medio. Esta redacción podría causar un efecto inhibitorio a la libertad de expresión desde los propios medios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propicia la censura indirecta, cuando menos.</li> <li>La redacción de la propuesta no tiene perspectiva de libertad de expresión.</li> <li>No se consideran discursos protegidos ni la materia de la comunicación. Una expresión sobre hechos de interés público en redes sociales podría ser sancionada por esta propuesta.</li> <li>Se deja fuera el derecho de réplica, rectificación o respuesta, y se le dan facultades a las empresas que presten el servicio de redes sociales de retirar la publicación.</li> </ul>



## V. CONCLUSIONES

### Principales problemas encontrados

1. Es preocupante que ninguna legislación civil se haya ocupado de proteger la libertad de expresión en su forma digital, al respecto, existe un vacío importante en todas las legislaciones del país, incluida la legislación federal.
2. Son preocupantes los casos de Nuevo León y Zacatecas, en donde la legislación civil es tan ambigua que podría interpretarse de muchas maneras por la autoridad jurisdiccional. Por ejemplo, en los casos de Nuevo León y Zacatecas se mencionan conceptos como “daño moral” o “reparación moral”, pero ninguno de los códigos contempla elementos para determinar la reparación, no se establecen límites claros ni objetivos que hagan la medida proporcional o idónea; no garantizan los estándares mínimos planteados en este documento. Lo anterior hace que dichas legislaciones sean en sí mismas un mecanismo de censura indirecta.
3. Como ya se asentó, únicamente tres legislaciones en todo el país cuentan con un estándar diferenciado en el discurso que se adecuaría a los estándares descritos en este estudio. La mayoría de las legislaciones siguen la configuración normativa del Código Civil Federal<sup>38</sup>, la cual no incluye el discurso sobre servidores públicos, figuras públicas o asuntos de interés público.
4. Lo anterior trae como consecuencia que 29 legislaciones estatales y la Legislación civil federal propicien la autocensura al no garantizar la protección de discursos sobre servidores públicos, figuras públicas o asuntos de interés público, pudiendo provocar un efecto inhibitorio en el ejercicio periodístico.
5. Es extremadamente preocupante que sólo la legislación de la Ciudad de México cumpla con el Test Tripartito. También es motivo de preocupación que la mayoría de las legislaciones no cumplan con el apartado de estricta necesidad para imponer sanciones civiles a la libertad de expresión. La ley no brinda suficientes herramientas interpretativas a la autoridad para garantizar la necesidad en las responsabilidades ulteriores.
6. Es motivo de alarma que de las 32 legislaciones estatales sólo dos contemplen un proceso específico para desahogar las responsabilidades ulteriores en asuntos relacionados con la libertad de expresión. Asimismo, el hecho de que 23 estados utilicen la vía ordinaria civil para conocer de estos temas habla de que los procesos podrían alargarse en tiempo de manera negativa, tanto para la protección de la libertad de expresión como de los derechos de la personalidad.
7. Es alarmante que ninguna legislación del país dé prioridad al derecho de rectificación o respuesta para reparar posibles daños a los derechos de la personalidad; esto es consecuencia directa de la falta del estándar de estricta necesidad en la legislación.
8. Como se ha dicho en este documento, ninguna sanción civil debe ser tan elevada que pueda inhibir el ejercicio periodístico,

para lo cual se estima necesario que se dé prioridad a las reparaciones no pecuniarias, cuando sean suficientes para reparar

el daño. Es motivo de preocupación el hecho de que sólo dos legislaciones pareciera que dan prioridad a reparaciones no pecuniarias antes que a la indemnización en dinero, en casos de responsabilidades ulteriores.

9. Si bien la mayoría de las legislaciones (21 legislaciones estatales y la legislación federal) establecen estándares mínimos para garantizar una reparación proporcional, la redacción es confusa, ya que por una parte establece que la reparación consiste en la restitución del derecho, cuando sea posible, o del pago por daño moral (es decir, se da opción de uno u otro); por otro lado, al configurar la indemnización por daño moral se establece que ésta siempre deberá ser en dinero. Este estándar podría ser confuso y es producto de una deficiente técnica legislativa.
10. Si bien varios estados contemplan el estándar de real malicia o de malicia efectiva en sus legislaciones, la mayoría no lo adapta normativamente a la luz de los estándares desarrollados por la SCJN o el SIDH; por ejemplo, es preocupante que no se aborde la debida diligencia periodística al configurar los elementos de la real malicia, y, por lo tanto, la mera negligencia o descuido no es suficiente para actualizarla.
11. Como se registró, la prueba es comúnmente dada al demandante en casos de reparación por daño moral. Sin embargo, salvo por la legislación de la Ciudad de México, esto no responde a un estándar de necesidad derivado de los derechos en debate (derechos de la personalidad y libertad de expresión), por lo que la autoridad jurisdiccional podría tomar la decisión de invertir la carga de la prueba, como ha pasado en otros casos<sup>39</sup>.

### Prácticas positivas

1. La mayoría de las legislaciones cuenta con la cláusula constitucional, la cual consiste en establecer que no serán motivo de reparación por daño moral las acciones derivadas del ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6o. y 7o. constitucionales. Si bien esto no soluciona todos los aspectos normativos que deberían incluirse en una legislación civil, es un avance importante que permite que la mayoría de los estados y la Legislación civil federal cumplan parcialmente con el Test Tripartito.
2. No se encontraron legislaciones que censuren directamente la libertad de expresión.
3. Aguascalientes es el único estado con una legislación procesal que establece términos específicos para desahogar los casos relacionados con la reparación del daño moral, haciéndolo una especie de proceso sumario de menor duración.
4. Es interesante que algunas legislaciones, como la de la Ciudad de México, definan los elementos del interés público, para efecto de determinar el alcance de los discursos especialmente protegidos y dar más certeza a la autoridad jurisdiccional al momento de resolver.

<sup>38</sup> El artículo 1916 Bis del Código Civil Federal establece: “En ningún caso se considerarán ofensas al honor las opiniones desfavorables de la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional. Tampoco se considerarán ofensivas las opiniones desfavorables realizadas en cumplimiento de un deber o ejerciendo un derecho cuando el modo de proceder o la falta de reserva no tenga un propósito ofensivo”.

<sup>39</sup> Ver Amparo Directo en Revisión 6175/2018, Recurrente: María del Carmen Aristegui Flores.



## **VI. PROPUESTAS DE LEGISLACIÓN CON PERSPECTIVA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

En los estados:

1. Proteger las formas de la libertad, específicamente las relacionadas al periodismo digital.
2. Garantizar la protección de todos los tipos de discurso, especialmente aquellos que deben contar con un estándar mayor de protección; hacer hincapié no sólo en el discurso que se vierte sobre personas servidoras públicas, sino también sobre aquellas que lo fueron o que sin serlo son consideradas figuras públicas, así como los discursos acerca de temas de interés público.
3. Garantizar que todos los estados contemplen el derecho de rectificación o respuesta como una parte importante al inicio de cualquier proceso civil acerca de responsabilidades ulteriores.
4. Dar prioridad a las reparaciones no pecuniarias, específicamente al derecho de rectificación y respuesta, y publicación de la sentencia, asegurando que la autoridad jurisdiccional sólo condene a indemnizaciones monetarias al superar un test de estricta necesidad.
5. Resarcir las legislaciones en donde los términos de reparación integral y reparación por daño moral podrían ser contradictorios.
6. Garantizar que todas las legislaciones civiles regulen correctamente el estándar de real malicia o malicia efectiva, tomando en cuenta los estándares desarrollados por la SCJN, por ejemplo, el de debida diligencia periodística.

Establecer, en la legislación procesal, una vía específica para conocer sobre responsabilidades ulteriores en materia de libertad de expresión. En caso de que esto no sea posible, asegurar que el proceso no se desarrolle por la vía ordinaria, sino buscar otra modalidad que se adapte en la legislación civil que corresponda, y que logre resolver la controversia en plazos más cortos. Se podrían establecer parámetros desde la admisión de la demanda en relación con garantizar en primer lugar el derecho de rectificación y respuesta, y si esto fuera suficiente a criterio de la autoridad jurisdiccional, dar por terminado en ese momento el proceso civil.

## VII. FUENTES DE REFERENCIA

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1986). Opinión Consultiva OC-6/86, La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Recuperada el 20 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Sentencia del Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_238\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_238_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica. Recuperada el 23 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Kimel vs. Argentina. San José, Costa Rica. Recuperada el 23 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Sentencia del Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica. Recuperada el 23 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_135\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica. Recuperada el 23 de junio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

Mecanismo Internacional para la Promoción de la Libertad de Expresión. (2000). Declaración Conjunta. Londres. Recuperada el 4 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=142&IID=2>

Organización de los Estados Americanos. (2017). CIDH: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2016. Washington, DC. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>

Organización de los Estados Americanos (2017). Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México. Washington, DC. Recuperado el 19 de julio de 2021. URL: [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/20180618\\_CIDH-UN-FINAL-MX\\_reportSPA.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf)

Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). Jurisprudencia 1a./J. 25/2005 de Rubro: PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA. México. Recuperado el 25 de junio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/178665>

[scjn.gob.mx/detalle/tesis/178665](https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/178665)

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Jurisprudencia 1a./J. 10/2013 (10a.) de Rubro: COSTAS EN MATERIA MERCANTIL. TEMERIDAD O MALA FE PARA SU CONDENA, CONFORME AL ARTÍCULO 1084, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO. México. Recuperado el 4 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003008>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013) Jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.) de Rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA. México. Recuperado el 4 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003303>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Jurisprudencia 1a./J. 80/2019 (10a.) de Rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR). México. Recuperado el 4 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020798>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Sentencia de Amparo Directo en Revisión 4865/2018. México. Recuperado el 23 de junio de 2021. URL: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=241385>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Sentencia de Amparo Directo en Revisión 6175/2018. México. Recuperado el 5 de julio de 2021. URL: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=243998>

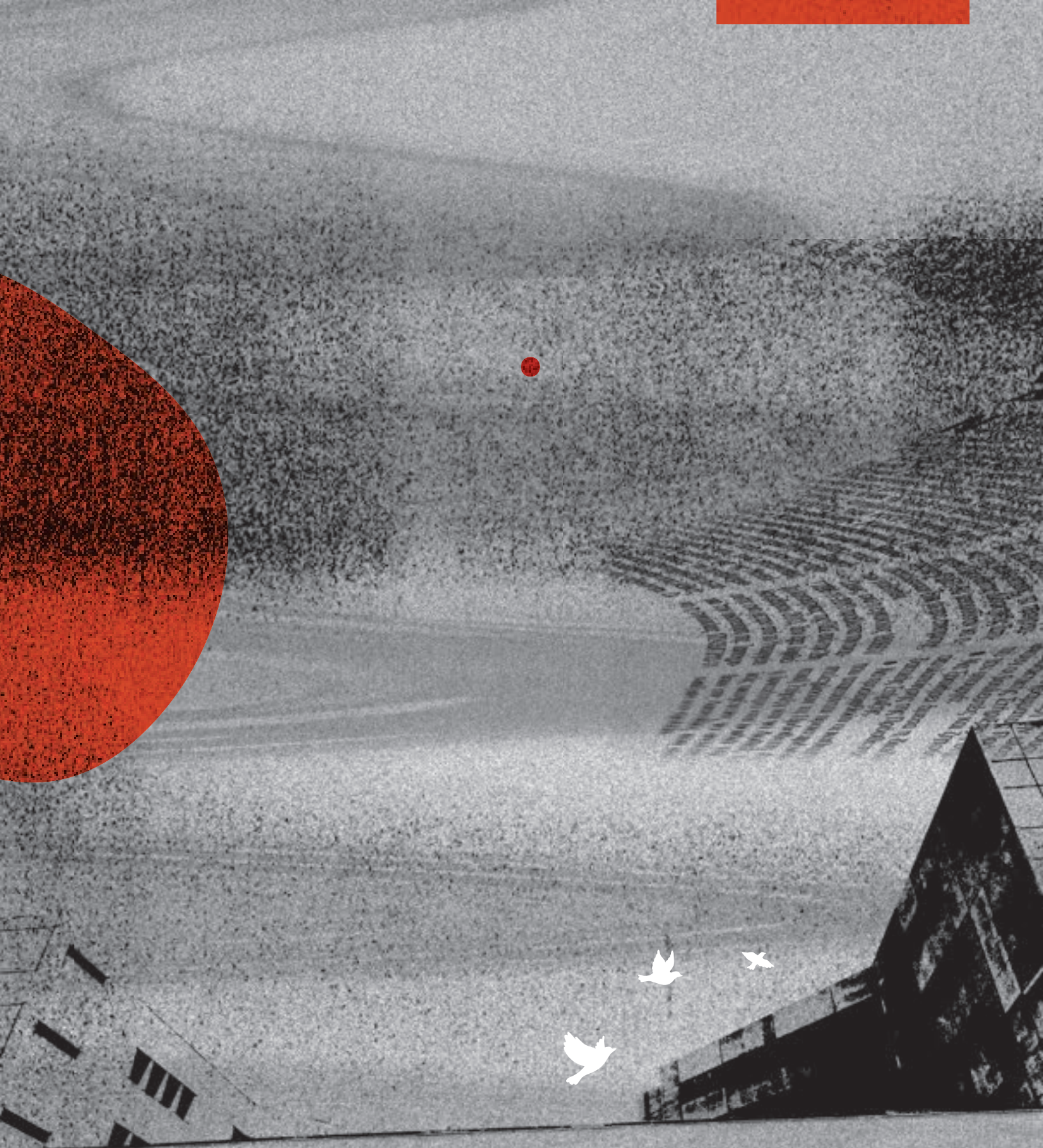
Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Sentencia del Amparo en Revisión 141/2017. México. Recuperada el 23 de junio de 2021. URL: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=211446>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). Tesis Aislada 1a.CCXXI/2009 de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RESPONSABILIDAD POR INVASIONES AL HONOR DE FUNCIONARIOS U OTRAS PERSONAS CON RESPONSABILIDADES PÚBLICAS SÓLO PUEDE DARSE BAJO CIERTAS CONDICIONES, MÁS ERICTAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A CIUDADANOS PARTICULARES. México. Recuperada el 2 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165763>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Tesis Aislada, 1a. CXXXII/2013 (10a.) de Rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS PUEDE AMPARARSE POR ESTE DERECHO SI SE JUSTIFICA SU INTERÉS PÚBLICO. México. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003636>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Tesis Aislada 1a. CCLV/2014 (10a.) de Rubro: PARÁMETROS DE CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL. FACTORES QUE DEBEN PONDERARSE. México. Recuperada el 2 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006880>





● PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION ●



## I. MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL EN MATERIA PENAL

En este apartado se recopilaron y revisaron todos los tipos penales contenidos en los códigos estatales<sup>40</sup> y el federal, para identificar, sistematizar y analizar los tipos penales que representan un riesgo para la labor periodística. La información recopilada se analizó a la luz de estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.

Aunque en el camino se identificaron algunos tipos penales que representan un riesgo en general para la libertad de expresión, esta investigación se centra en aquellos que especialmente se relacionan con la labor periodística.

Se identificaron los delitos que están tipificados en los códigos penales y que restringen la libertad de expresión, específicamente que atentan contra la labor periodística, y que pueden estar operando como un efecto inhibitor con el simple hecho de existir, y que son el centro de esta investigación, pues representan una amenaza constante para las personas que pudieran ser señaladas como probables responsables de los mismos, entre ellas, nuestro grupo de interés que son las personas periodistas. Con cada tipo penal se trabajaron los rubros descritos en el siguiente apartado.

### I. I Tipo de sanción

Podemos hablar de dos tipos generales para encuadrar las restricciones a la libertad de expresión: unas identificadas como directas, que consisten en los ataques inmediatos a las personas para inhibir su ejercicio de libertad de expresión, que en su mayoría atentan contra la libertad e integridad de las personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, y otras identificadas como indirectas, que se llevan a cabo por diversas vías o medios, como puede ser el uso de controles oficiales, o, en este caso, el uso del sistema de justicia penal, criminalizando algunas acciones necesarias para el ejercicio de la libertad de expresión y de la labor de las personas periodistas, entre las que encontramos los tipos penales de difamación, injuria, calumnia, espionaje de las actividades de las fuerzas de seguridad pública, que se llega a denominar “halconeo”; situaciones que pueden llevar a la autocensura por el efecto inhibitor que produce el temor de que la persona sea acusada de determinados delitos por la ambigüedad que existe en el texto.

Se documentaron sólo sanciones indirectas y se sistematizaron las modalidades de penas y medidas de seguridad, las recurrentes son prisión, jornadas de trabajo en favor de la comunidad y multa, y en menor grado, la semilibertad.

### I.II Excluyente de antijuridicidad

La antijuridicidad es lo contrario a derecho. Aunque parece sencillo entender esta noción, parte de la complejidad de su análisis es la forma como se determina qué acto o en qué circunstancias un comportamiento humano es antijurídico, pero para efectos de esta investigación, sólo importó identificar si se señalaba como delito en el código penal estatal analizado, a la par de identificar las excluyentes de antijuridicidad, también señaladas como causas de justificación o licitud en la parte general de los códigos.

El aspecto negativo de la antijuridicidad son las razones o circunstancias que el Poder Legislativo determina para anular la anti

juridicidad de la conducta típica realizada, al considerarla lícita, jurídica o justificativa. De manera genérica, las encontramos como causas de exclusión de delito o como circunstancias excluyentes de responsabilidad.

Los criterios que fundamentan las excluyentes de antijuridicidad son el consentimiento y el interés preponderante, y podríamos encuadrar las excluyentes en: la legítima defensa; estado de necesidad; ejercicio de un derecho; cumplimiento de un deber; y el consentimiento del titular del bien jurídico.

Por ejemplo, encontramos como delito la privación de la vida de otra persona, aquí se asigna una sanción por la comisión de este delito, por actualizar la conducta típica, pero también la ley contempla excepciones, como sería la legítima defensa. Es decir, situaciones en las que hay una razón para excluir, para no considerar que se actuó de forma contraria al derecho establecido.

Al enfocarnos en aquellos tipos que desde su redacción representan un riesgo, se buscaron excluyentes generales y, sobre todo, excluyentes específicas para la labor periodística; sólo se encontró un caso en el que hizo referencia a la labor periodística como excluyente de responsabilidad y fue en el estado de Sonora en el delito de halconeo, que no se documenta, justo por estar contemplada esa excepción.

<sup>40</sup> La legislación nacional se recuperó de los sitios web de los congresos estatales, Cámara de Diputados, gacetas oficiales y consejerías jurídicas entre los meses de enero a noviembre de 2021, y se verificó su vigencia en noviembre de 2021.

### I.III Censura previa respecto de actos futuros

El artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su segundo párrafo, que “ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución”, y esos límites son ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que provoque algún delito o perturbe el orden público.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 13.2. que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por lo tanto, las limitaciones a la libertad de expresión no pueden constituir mecanismos de censura previa directa o indirecta<sup>41</sup>. En este punto, el artículo 13 de la Convención Americana es muy claro al determinar que cualquier restricción que se imponga a los derechos y a las garantías contenidos en el mismo, debe efectuarse mediante la imposición de responsabilidad ulterior. Tomando en cuenta lo previamente descrito, los criterios coinciden en que las leyes de desacato son una restricción ilegítima, que ante las afectaciones por difamación debe prevalecer el uso de las normas civiles y no de las normas penales, el discurso de odio no es un discurso protegido, y que a la par de nuestras preocupaciones por la censura previa evidente y expresa, debemos estar pendientes de identificar la censura indirecta o autocensura que estuviera presentándose por el efecto inhibitor de algunas normas.

No se encontraron ejemplos de censura previa, pero se considera que todos los documentados inciden en la autocensura por el efecto inhibitor de la sanción ante determinadas conductas que no quedan claras y precisas en la redacción de los tipos penales.

### I.IV Regula conductas offline y online

Por *online* se entendió en esta investigación lo que está disponible o se realiza a través de internet o de otra red de datos, y por *offline* lo que se encuentra fuera de línea o desconectado, aquello que no se realiza a través de internet u otra red de datos. Teniendo esta referencia buscamos si la norma también contemplaba conductas principalmente en línea o conectados a una red de datos o internet.

Aunque no se encontró referencia específica o distinción entre lo online y offline en el texto, sí se hay términos muy amplios, cuando sólo se hace referencia en los tipos penales de información o comunicación, por lo cual se considera que podría implicar los dos ámbitos, y también sería prudente que se especificara en los tipos penales.

### I.V Hace mención expresa de periodistas o medios de comunicación (sujeto activo del delito)

<sup>41</sup> Ver, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Sentencia del Caso Kimel vs. Argentina. Fondo Reparaciones y Costas. Párrafo. 54. Recuperada el 02 de noviembre de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Sentencia del Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 79. Recuperada el 02 de noviembre de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. (2004). Párrafo 120. San José, Costa Rica. Recuperada el 02 de noviembre de 2021. URL: <https://www.corteidh.or.cr/>

Dentro de la norma se debía identificar si respecto del tipo penal estudiado, se hacía mención expresa a personas periodistas o a medios de comunicación, para alguna consideración específica como sujeto activo del delito.

En los tipos penales donde se hacía referencia específica a medios de comunicación, se hizo la observación en el apartado de

la entidad donde se encontraba la mención, y se resalta en los resultados de este texto, pero no se encontró un señalamiento en la mayoría de los tipos penales.

### I.VI Limita todo tipo de discurso (escrito, hablado, etcétera)

La limitación o restricción afecta distintos tipos de discurso, y podemos contemplar para este rubro los tipos concretos de expresión que han recibido mayor atención en pronunciamientos por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana<sup>42</sup>.

- El derecho a hablar, a expresar oralmente los pensamientos, ideas, información u opiniones. Se trata de un derecho básico que, al decir de la CIDH y la Corte Interamericana, constituye uno de los pilares de la libertad de expresión<sup>43</sup>.
- El derecho a escribir, expresar en forma escrita o impresa los pensamientos, ideas, información u opiniones.
- El derecho a difundir las expresiones habladas o escritas de pensamientos, informaciones, ideas u opiniones, por los medios de difusión que se elijan para comunicarlas al mayor número posible de destinatarios.
- El derecho a la expresión artística o simbólica, a la difusión de la expresión artística, y al acceso al arte, en todas sus formas.
- El derecho a buscar, a recibir y a acceder a expresiones, ideas, opiniones e información de toda índole. Según han explicado la CIDH y la Corte Interamericana, el derecho a la libertad de expresión también faculta a sus titulares para buscar, procurar, obtener y recibir todo tipo de información, ideas, expresiones, opiniones y pensamientos.
- El derecho de tener acceso a la información sobre sí mismo contenida en bases de datos o registros públicos o privados, con el derecho correlativo a actualizarla, rectificarla o enmendarla.
- El derecho a poseer información escrita o en cualquier otro medio, a transportar dicha información y a distribuirla. Los organismos interamericanos han protegido esta manifestación de la libertad de expresión, por ejemplo, en casos de posesión de periódicos o medios impresos para la distribución o uso personal, o de posesión, transporte, envío y recepción de libros.

<sup>42</sup> Ver Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <https://bit.ly/3qWX2gJ>

<sup>43</sup> Ver, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Sentencia del Caso López Alvarez vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 164. Recuperada el 02 de noviembre de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 109. Recuperada el 02 de noviembre de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 78. Recuperada el 02 de noviembre de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Sentencia del Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 147. Recuperada el 02 de noviembre de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Sentencia del Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 65. San José Costa Rica. Recuperada el 02 de noviembre de 2021. URL: <https://www.corteidh.or.cr/>

Por los alcances del efecto inhibitor, que puede llevar a la autocensura de cualquier forma de expresión, sobre todo porque la redacción de los tipos penales es amplia y no concede en la mayoría posibilidad de distinguir en el impacto final, por eso, la totalidad de los tipos penales se considera que en el supuesto de la autocensura podrían llegar a limitar todos los tipos de discursos, aunque, como ya se mencionó líneas arriba, la censura previa no se identificó en los códigos penales.

## I.VII Presunto objetivo legítimo perseguido

Conforme al principio de intervención mínima y de *ultima ratio* del derecho penal, “el poder punitivo sólo se debe ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro”<sup>44</sup>. Por lo tanto, es necesario que identifiquemos el objetivo legítimo perseguido, con el cual se pretende justificar la restricción. En la mayoría de las entidades federativas sí se logró identificar el bien jurídico protegido u objetivo legítimo perseguido, pero en pocas entidades federativas, sólo por el título del capítulo o apartado al que pertenecía el artículo identificado, se trató de definir el objetivo o bien jurídico protegido, sin tener certeza.

## I.VIII Test Tripartito

### **Análisis de la Legalidad (ley previa, clara y, por lo tanto, no ambigua), especial análisis de la taxatividad penal y, por lo tanto, de los elementos normativos del tipo penal**

Para este y los siguientes dos rubros, que forman parte del Test Tripartito, y se refieren a las tres condiciones que son exigidas desde la jurisprudencia interamericana al interpretar el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para que una limitación al derecho a la libertad de expresión pueda considerarse como admisible, seguimos el documento de la CIDH sobre el Marco Jurídico Interamericano sobre la Libertad de Expresión<sup>45</sup>, la guía básica para operadores de justicia en América Latina sobre Estándares Internacionales de Libertad de Expresión<sup>46</sup>, publicado por el Center for International Media Assistance (CIMA) con el apoyo de la oficina del Relator Especial para Libertad de Expresión (RELE) de la CIDH y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como la guía curricular y materiales de estudio del Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas sobre el derecho a la libertad de expresión, de la Universidad de los Andes, Dejusticia y *Open Society Foundations*<sup>47</sup>.

“Toda limitación a la libertad de expresión debe encontrarse establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa

<sup>44</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Sentencia del Caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 63. San José, Costa Rica. Recuperada el 03 de noviembre de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)

<sup>45</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. P. 24-74. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <https://bit.ly/3qWX2gJ>

<sup>46</sup> CHOCARRO, Silvia. (2017). Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina, Washington, DC., CIMA, RELE, CIDH y UNESCO. URL: <https://bit.ly/36bg7Uj>

<sup>47</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. (2017). El Derecho a la Libertad de Expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas. Guía curricular y materiales de estudio, Bogotá. URL: <https://bit.ly/2LY9kGS>

y clara en una ley”<sup>48</sup>. El principio de taxatividad debe entenderse como la exigencia de que los textos en que se recogen las normas sancionadoras, describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. Aquí encontramos el elemento más problemático identificado en los tipos penales que se desarrollan en el apartado específico. Es uno de los riesgos más claros para el ejercicio de la libertad de expresión y de la labor periodística que se documentó.

La Corte Interamericana ha señalado que se deben satisfacer adicionalmente las exigencias propias del principio de estricta legalidad:

[...] si la restricción o limitación proviene del derecho penal, es preciso observar los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer en este ámbito el principio de legalidad. Lo anterior se concreta en la necesidad de utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, lo cual implica una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales<sup>49</sup>

Como ya se adelantaba, en todos los tipos penales documentados, el principal problema fue el cumplimiento del principio de taxatividad, ya sea por la ambigüedad de los términos y falta de precisión de las acciones que actualizarían el tipo penal, o como en el caso de los tipos penales de desobediencia y falsedad, en donde la problemática se relaciona con la falta de reconocimiento específico del derecho al secreto profesional, inclusive teniendo en cuenta la obligación de seguir el Código Nacional de Procedimientos Penales, que señala en el artículo 362: que por sí solo debería garantizar que las personas periodistas no fueran hostigadas o no les fuera solicitado revelar sus fuentes.

En este rubro se buscó tener certeza de la necesidad de la medida, lo que implica hacer una evaluación sobre la posibilidad del Estado de utilizar otras medidas alternativas de protección menos restrictivas que una sanción penal, por lo que deberemos preguntarnos si se lograba la protección del bien jurídico protegido con alguna otra medida menos restrictiva.

Como ya señalamos previamente, la Corte Interamericana ha reconocido que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una con-

<sup>48</sup> Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). Opinión Consultiva OC-5/85, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Párrafos. 39-40. San José, Costa Rica. Recuperada el 04 de julio de 2021. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo. 79. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo. 120. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo. 117. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1995). Informe Anual 1994, Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Título IV, OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1996). Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Párrafo 55. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Transcritos en: Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111. Párr. 72, a).

<sup>49</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 55. San José, Costa Rica. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_207\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf)

ducta ilícita, toda vez que el poder punitivo sólo se debe ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. “Es por esta razón que la imposición de una sanción penal por la afectación de la honra o la reputación sólo pasa el test de necesidad cuando pondera adecuadamente la gravedad de la conducta desplegada, el dolo con el que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar las medidas penales”<sup>50</sup>.

Aunque se entiende la necesidad de tipificar determinadas conductas, fue una constante la deficiente y peligrosa redacción, lo que en los resultados señalados dejaba la puerta abierta a posibles arbitrariedades; algo que no se puede permitir, sobre todo por el contexto de agresiones y violencia contra las personas periodistas.

### **Análisis de la Proporcionalidad, teniendo en cuenta el estándar del derecho penal mínimo y la prohibición de criminalizar difusiones que presuntamente dañen el honor de las personas o lo relativo a normas de lese majeste**

Este apartado implicó identificar si el sacrificio inherente a la medida de restricción resulta o no exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal limitación<sup>51</sup>. La restricción debe justificarse por los objetivos colectivos que persigue. Aquí debemos tener presente el test específico de la Corte Interamericana, que implica analizar tres factores: i) el grado de afectación del derecho a la libertad de expresión –grave, intermedia, moderada–, ii) la importancia de satisfacer el derecho humano que se busca proteger mediante la limitación de la libertad de expresión, y iii) si la satisfacción de dicho derecho justifica en consecuencia la afectación de la libertad de expresión.

Es importante mencionar que la Corte Interamericana reconoce que se trata de un ejercicio ponderativo y valorativo, que habrá de realizar el juez en casos concretos, frente al cual, precisó la Corte, no existen soluciones a priori<sup>52</sup>.

Los elementos analizados en los que la labor ya es parte del trabajo de las autoridades jurisdiccionales rebasaban los alcances de esta investigación del ámbito legislativo; sin embargo, es necesario tener presente la posible continuidad y necesidad de seguimiento de las denuncias que enfrentan las personas periodistas con los tipos penales identificados, e incluso, en caso de que su uso no sea cotidiano, prevenir sus efectos adversos antes de que se tenga la posibilidad de tergiversar y aprovechar sus deficiencias señaladas en la investigación.

### **I.IX Identificación de algún elemento dentro de la norma que podría tener efectos discriminatorios**

Las limitaciones impuestas a la libertad de expresión “no deben

\perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia”<sup>53</sup>. Por ello, tales limitaciones no pueden ser discriminatorias, ni producir efectos discriminatorios. Por ejemplo, la Corte Interamericana ha indicado que “un tratamiento diferenciado por razón de la pertenencia de una persona a un medio de comunicación que tenga una línea editorial crítica o independiente, puede quedar comprendido en la categoría prohibida de trato diferenciado por ‘opiniones políticas’, consagrada en el artículo 1.1 de la Convención Americana”<sup>54</sup>. En este rubro es importante considerar que nuestro análisis no es únicamente dirigido a identificar si el texto de la norma es discriminatorio, sino que también debemos atender a los posibles efectos discriminatorios de la misma, por lo que se tuvo presente el Compendio de estándares interamericanos sobre igualdad y no discriminación<sup>55</sup>.

En apariencia, no se encontraron elementos que puedan encuadrarse como discriminatorios en los tipos penales, sin embargo, la identificación de los posibles efectos ante la norma aparentemente neutral, debe analizarse con más detalle en los casos de criminalización de la labor periodística.

## **II. TIPOS PENALES PROBLEMÁTICOS EN LOS CÓDIGOS PENALES ESTATALES**

### **II.I Falsedad ante autoridad o falso testimonio**

Los tipos penales en las distintas entidades federativas con los que se busca sancionar una declaración falsa, negación u ocultamiento de la verdad, consideran entre sus elementos, la autoridad ante la que se hace o niega la manifestación, que puede ser autoridad judicial o distinta de la judicial. Es importante resaltar que los verbos rectores que se consideran problemáticos y están presentes en este tipo de delitos es el de “negación” u “ocultamiento” de la verdad, ya que criminalizan el periodismo y la protección de sus fuentes.

El principal problema con este tipo penal es que una persona periodista al negarse a revelar sus fuentes, podría configurar los elementos para el delito de falsedad ante autoridad o falso testimonio, ya sea como una declaración falsa o como un ocultamiento de la verdad.

Lo anterior hace que el tipo penal no cumpla con el Test Tripartito; por una parte porque la redacción del mismo rompe con el apartado de legalidad, en el que la redacción de los códigos es de una amplitud tal que podría terminar por poner en riesgo el derecho al secreto de las fuentes, elemento esencial para el ejercicio periodístico. Además, iría en contra de la necesidad y proporcionalidad de la restricción, ya que se usaría el derecho penal, y no otras vías menos restrictivas como herramienta para la sanción.

<sup>50</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Sentencia del Caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 77. San José, Costa Rica. Recuperada el 03 de noviembre de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf).

<sup>51</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. P. 88. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. Recuperado el 10 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/3qWX2gJ>

<sup>52</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Sentencia del Caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 84. San José, Costa Rica. Recuperada el 03 de noviembre de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)

<sup>53</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1995). Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. Washington, DC.

<sup>54</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo. 349. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo. 380. San José, Costa Rica. Recuperadas el 10 de noviembre de 2021. URL: <https://www.corteidh.or.cr/>

<sup>55</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.171. Doc. 31. Washington, DC. Recuperado el 11 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/2NCvi2w>



Es importante señalar que aunque pudiera considerarse resuelto el problema con el artículo 362 del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>56</sup>, nuestro artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>57</sup> y tratados internacionales, atendiendo al contexto ampliamente documentado de violencia y hostigamiento que viven las personas periodistas, en ocasiones desde la propia autoridad, es que consideramos prudente y necesario que se reconozca explícitamente el derecho al secreto profesional de las personas periodistas en las entidades federativas, y prevenir, con ello, cualquier arbitrariedad.

En tal sentido, 11 entidades federativas contemplan en alguna de sus leyes un reconocimiento explícito al secreto profesional<sup>58</sup> y se busca evitar, dentro de este derecho, que las personas periodistas sean citadas para que comparezcan como testigos en los procesos jurisdiccionales del orden penal, civil, administrativo o cualquier otro seguido en forma de juicio, con el propósito de revelar sus fuentes de información o ampliar la información consignada en sus notas, artículos, crónicas o reportajes.

Se considera que en dichas legislaciones debe haber mayor claridad en la redacción del tipo penal sobre el momento o procedimiento en el cual se puede actualizar la negación u ocultamiento de la verdad, a la par del reconocimiento en el resto de entidades federativas que no contemplan explícitamente el derecho al secreto profesional de personas periodistas.

Una mención especial merece el caso del último párrafo del artículo 249 del Código Penal del Estado de Nuevo León, sobre el tipo penal de falsedad en declaraciones y en informes dados a una autoridad, el cual establece que comete el delito de falsedad quien proporcione datos o información a instituciones de seguridad pública o cualquier otra autoridad pública en ejercicio de sus funciones, utilizando internet o cualquier otro medio de comunicación telefónico o electrónico, afirmando una falsedad o negando la verdad en todo o en parte, como podría ser la información en redes sociales, por ejemplo, Twitter en donde se etiqueta a autoridades en mensajes de denuncias o quejas de personas usuarias de esta red social.

Por último, se hace mención del caso del Código Penal de Coahuila, el cual, si bien no establece un tipo penal exactamente igual a los anteriores, sí contempla una figura que sanciona a quien haga una o más imputaciones falsas contra un servidor público, para iniciar contra él un procedimiento, proceso o juicio, o bien, para motivar que quien conoce de un asunto se declare impedido, o para que se resuelva favorablemente la recusación interpuesta contra el servidor público. Esta figura es problemática porque no cumple con el estándar de taxatividad, al dejar un amplio margen de interpretación sobre los discursos periodísticos de asuntos de interés público, especialmente en el caso de servidores públicos, quienes, de acuerdo a estándares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se enfrentan a un mayor grado de escrutinio público ya que sus funciones son de interés para la democracia.

Las nueve entidades federativas en donde se considera que la redacción del tipo penal en comento es problemático, son las siguientes:

Estados que contemplan el delito de "falsedad ante autoridad o falso testimonio" o similares	
Aguascalientes (art. 165)	Baja California (art. 320)
Baja California Sur (art. 325)	Campeche (art. 335)
Chihuahua (art. 307)	Coahuila (art. 389)
Guanajuato (art. 255)	Nuevo León (art. 249)
Oaxaca (art. 230)	

## II.II Desobediencia de particulares y similares

El tipo penal mencionado en este apartado se repite en veinte legislaciones de manera problemática para el ejercicio del periodismo. Lo anterior porque se tipifican como verbos rectores del tipo penal el "no comparecer", el "ocultar" información, "el rehusarse" o el "negarse" ante un mandato de autoridad; de forma similar al delito de falsedad ante la autoridad o falso testimonio. En este caso, se podría criminalizar a las fuentes periodísticas y al secreto profesional, es decir, si cualquier autoridad en uso de sus funciones solicitara a un periodista revelar sus fuentes y éste se negara se estaría configurando el delito, causando un efecto inhibitor y criminalizando al periodismo.

Si bien es cierto que algunos códigos establecen como excluyente de antijuridicidad "las excepciones establecidas en la ley", lo cierto es que, como se analiza también en esta investigación, la mayoría de los estados de la República no brindan garantías jurídicas para proteger el secreto profesional periodístico. En el caso concreto de este tipo de delitos se encontró que la legislación de los estados señalados no establece excepciones específicas relacionadas con la secrecía profesional en materia de periodismo.

Este tipo penal tampoco encuadra dentro de los parámetros del Test Tripartito: por una parte la redacción es problemática al no ser lo suficientemente clara y establecer como excepción la revelación de las fuentes periodísticas, incumpliendo así con el apartado de legalidad; a su vez, si un artículo se aplica de manera incorrecta por parte de la autoridad se quebrantarían los apartados de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con los razonamientos citados en el apartado i.viii. Se observa que la redacción de este tipo penal podría tener un efecto inhibitor que terminaría reflejándose en censura previa por parte de las personas periodistas. Es recomendable garantizar la protección del secreto profesional y el desarrollo integral en estándares que ha tenido este derecho, para evitar cualquier posible arbitrariedad por parte de las autoridades o de aquellas personas que usan al sistema de justicia penal para hostigar a periodistas.

<sup>56</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales. (2014). Recuperado el 10 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/3cz4slq>

<sup>57</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). Recuperada el 10 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/3kmjiUx>

<sup>58</sup> Durango, Guanajuato, Colima, Querétaro, Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Hidalgo, San Luis Potosí, Coahuila de Zaragoza y Sonora.



Las veinte entidades federativas en donde se considera que la redacción del tipo penal en comento es problemático, son las siguientes:

Estados que contemplan el delito de “desobediencia de particulares” o similares	
Aguascalientes (art. 166)	Baja California (art. 311 y 312)
Baja California Sur (art. 296)	Campeche (art. 339 y 341)
Chihuahua (art. 276)	Guerrero (art. 292)
Jalisco (art. 128)	Michoacán (art. 255)
Morelos (art. 288 y 290)	Nayarit (art. 206, 207, 208 y 209)
Nuevo León (art. 180 y 181)	Oaxaca (art. 177, 178, 180 y 181)
Puebla (art. 200)	Quintana Roo (art. 213)
Sinaloa (art. 316 y 317)	Tabasco (art. 295 y 297)
Tamaulipas (art. 179 y 180)	Tlaxcala (art. 176 y 177)
Veracruz (art. 329)	Zacatecas (160, 161 y 162)

II.III Falsificación, alteración o uso de documentos falsos públicos o privados

Dentro de los elementos del tipo penal encontrado en las legislaciones estatales que lo contemplan, se encuentra que la finalidad sea “obtener algún provecho” para sí o para otro, que se “produzca o reproduzca” por cualquier medio técnico o electrónico, imágenes, textos o voces total o parcialmente falsos. No obstante, es importante señalar que no se establece ninguna referencia o diferencia entre el supuesto en que la persona sepa de esa falsedad o no, no hay consideración del dolo, y aunque se requiere que la finalidad sea la obtención de un provecho, existe el riesgo de que eso se justifique en el caso de la labor periodística con los beneficios que resulten de una publicación en medios de comunicación.

Mención especial merece el caso de Tabasco, donde además de contar con los elementos señalados líneas arriba, suma el que indebidamente se produzca, por cualquier medio técnico, imágenes, textos o voces verdaderas.

En el caso de este tipo penal, se estima que el mismo no cumple con los elementos del Test Tripartito: primero porque su redacción es tan ambigua que no encuadra con los elementos de la legalidad, es decir, que la limitación esté redactada de forma clara, sino que su ambigüedad es tal que pone en riesgo al ejercicio periodístico.

Por ejemplo, cuando se establece que “indebidamente produzca o reproduzca”, la legislación deja en desprotección la labor periodística, ya que no especifican circunstancias complementarias del verbo rector para determinar cuándo será indebida, tampoco considera una ponderación cuando no se tuviera conocimiento de la falsedad de los materiales o de su parcial falsedad. Como suele suceder, las personas periodistas o medios de comunicación pueden divulgar alguna información con el objetivo de que la autoridad brinde certeza sobre su veracidad o falsedad. En segundo lugar, si este tipo penal se usara para criminalizar el ejercicio periodístico se estaría en una clara contravención a los elementos de necesidad y proporcionalidad del Test Tripartito.

Las tres entidades federativas en donde se considera que la redacción del tipo penal en comento es problemático, son las siguientes:

Estados que contemplan el delito de “falsificación, alteración o uso de documentos falsos públicos o privados” o similares	
Campeche (239 y 240)	Querétaro (art. 234)
Tabasco (323)	

II.IV Ultrajes a la autoridad

Un elemento que se repite en las legislaciones en donde se encontró este tipo penal, es que no definen lo que se entenderá por ultraje, y en algunos casos, como Colima, Chiapas o Estado de México, en los que sí se define lo que se entenderá por ultraje no se logra la claridad para evitar que atente contra la libertad de expresión. Es decir, si bien en este tipo de delitos el verbo rector es “ultraje”, comúnmente no se define en la legislación, por lo que el juez podría utilizar cualquier interpretación para determinar su alcance, incluida la definición de la Real Academia Española, RAE, que define al ultraje como una “injuria” o “desprecio”, o como el “ajamamiento”, que según la misma fuente podría significar “tratar mal de palabra a alguien”.<sup>59</sup> Se observa entonces que el verbo rector es problemático porque básicamente criminalizaría cualquier expresión desagradable, de crítica o escrutinio emitida contra una autoridad pública, una afrenta directa al periodismo y a la libertad de expresión.

En el Código Penal de Colima se abona a algunas conductas que no serán consideradas ultrajes, como la videograbación o fotografías tomadas por un espectador, en un espacio público o al que tenga derecho a acceder, y que no impidan el libre ejercicio de las funciones de servidores públicos. Sin embargo, no resuelve del todo la problemática del tipo penal que lleve a no ser considerado un riesgo para la labor periodística, aunque es importante señalarlo, pues en algunos casos se ha detenido a las personas que videograban alguna actuación policial<sup>60</sup>, alegando que se actualiza el delito de ultrajes, cuando se estaba ejerciendo el derecho a la protesta y a la libertad de expresión.

Por lo anterior, se estima que este delito no cumple con los elementos mínimos del Test Tripartito; por una parte se incumplen los estándares sobre legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que el tipo penal en general no brinda elementos necesarios en su redacción que permitan entender claramente el mismo sin afectar al ejercicio periodístico. Esta redacción ambigua permite una interpretación amplia que si se hace sin perspectiva de libertad de expresión terminaría por lacerar el ejercicio periodístico. Además, el tipo penal no contempla elementos para ponderar la gravedad de la conducta, el dolor con el que se actúa, las características del daño causado, ni estándares o consideraciones especiales para los discursos especialmente protegidos por estándares internacionales, como aquellos de interés público; por lo que tampoco se cumple con los requisitos de necesidad y proporcionalidad.

<sup>59</sup> Ver, RAE. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Recuperado el 26 de noviembre de 2021. URL: <https://dle.rae.es/ultraje> y <https://www.rae.es/drae2001/ajar>

<sup>60</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). Sentencia de Amparo Directo en Revisión 2255/2015. Recuperada el 30 de octubre de 2021. URL: <https://bit.ly/3tOPGOY>. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). Sentencia del Amparo Directo en Revisión 4436/2015. Recuperada el 30 de octubre de 2021. URL: <https://bit.ly/3EoNYsm>

Este tipo penal se encontró en los códigos penales de 15 entidades federativas.

Estados que contemplan el delito de "ultrajes a la autoridad" o similares	
Baja California (art. 282 y 317)	Baja California Sur (art. 303)
Campeche (art. 345)	Chiapas (art. 398)
Estado de México (art. 126)	Guerrero (art. 296)
Hidalgo (art. 320)	Jalisco (art. 134)
Sonora (art. 165)	Tabasco (art. 301)
Tlaxcala (art. 183)	Veracruz (art. 331)
Zacatecas (art. 168)	

## II.V Ultrajes a las insignias públicas

En este tipo penal también encontramos el verbo rector "ultraje" cuando se ejerce contra las insignias del estado o de un municipio, o de cualesquiera de sus instituciones, o cuando se "haga uso indebido" de ellos. En ninguna de las entidades donde se encuentra vigente este delito se encontró una definición de lo que se entenderá por ultraje o cómo se deberá entender el "uso debido o indebido" de las insignias referidas.

En este caso se podría inferir, pero sin certeza, que el objetivo del tipo penal es controlar una situación abstracta y ambigua, como sería el "respeto" a las insignias públicas en el ámbito estatal y municipal. No obstante, sobre esto ya se han pronunciado organismos internacionales, además de que contamos con estándares en libertad de expresión internacionales y constitucionales que brindan elementos para considerar que una decisión apropiada sería derogar estos tipos penales.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a la libertad de expresión protege no sólo la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban a personas o instituciones, pues la circulación de información, ideas y expresiones pueden o no contar con el beneplácito personal de quienes representan la autoridad estatal en un momento dado, y deben ser protegidas.<sup>61</sup>

Por lo tanto, este tipo penal no responde a ninguno de los elementos del Test Tripartito, su propia naturaleza limita por la vía más restrictiva expresiones que podrían ser ofensivas o resultar ingratas, pero que deben ser toleradas en una sociedad plural y democrática, además de que su uso criminaliza la libertad de expresión, impactado en el ejercicio periodístico, por lo tanto, no se justifica su necesidad. El tipo penal tampoco brinda elementos sobre su proporcionalidad, pues la medida resulta exagerada frente a las supuestas ventajas que se obtienen mediante tal limitación. Tampoco se cumple con la taxatividad, pues no se definen los elementos del delito, dejando una laguna amplia para la interpretación, lo cual en sí mismo ya genera un efecto inhibitor en la libertad de expresión. En términos generales, incumple con los elementos de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Su mera inclusión en los códigos penales representa una afrenta al Estado

<sup>61</sup> Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. P. 10-11. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <https://bit.ly/3qWX2gJ>

democrático, la libertad de expresión y el ejercicio periodístico.

Las siete entidades federativas que contemplan este delito en sus códigos penales son:

Estados que contemplan el delito de "ultrajes a las insignias públicas" o similares	
Baja California (art. 283)	Campeche (art. 347)
Chiapas (art. 493)	Morelos (art. 296)
Nayarit (art. 218)	Tabasco (art. 303)
Zacatecas (art. 171)	

## II.VI Injurias

Los códigos penales en los que se encontró este tipo penal lo definen como toda expresión proferida o toda acción ejecutada para "manifestar desprecio a otro", con el fin de hacerle una ofensa.

En particular, sobre los conocidos como delitos contra el honor (injurias, difamación, calumnia y ataques al honor) es mucho lo que se ha dicho desde la sociedad civil, organismos internacionales y órganos jurisdiccionales nacionales; por lo que ha tenido impacto en la derogación de estos tipos penales en la mayoría de los códigos estatales en la materia. Sin embargo su derogación continúa pendiente en ciertas entidades federativas.

El Comité de Derechos Humanos desde 2010<sup>62</sup> expresó su satisfacción por la derogación en el ámbito federal de los delitos de difamación y calumnia, y su preocupación por la existencia de los mismos en los códigos de las entidades federativas, por lo que instó al Estado mexicano a adoptar medidas para la despenalización de la difamación en todos los estados.

Desde el año 2002, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH advertía que en las Américas seguían existiendo distintas prácticas para restringir la libre expresión.<sup>63</sup> En términos generales, los delitos contra el honor, dentro de los que se encuentra el de "injurias", no cumplen con los elementos del Test Tripartito. El elemento de necesidad se quebranta, ya que se estaría usando la vía penal, la más restrictiva, para castigar acciones que bien podrían estar relacionadas con el ejercicio legítimo de la libertad de expresión; además su redacción es tan amplia que no consideramos elementos que reconozcan discursos que deben ser especialmente protegidos, como aquellos que son de interés público, por lo que como han advertido diversos organismos, este tipo penal ha sido usado históricamente para silenciar periodistas. Por último, tampoco es proporcional, pues su uso resulta desmedido para las finalidades que persigue. Este tipo penal debería ser derogado de las legislaciones estatales que aún lo contemplan. El tipo penal de injurias aún lo encontramos en dos entidades federativas.

<sup>62</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2010). Comité de Derechos Humanos, Obse vaciones finales del Comité de Derechos Humanos al quinto informe periódico de México (CCPR/C/MEX/5). Ginebra, Suiza. Recuperado el 13 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/3AniJeJ>

<sup>63</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Informe Anual 2002. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003. Washington, DC. Recuperado el 02 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/3EWkwAF>

Estados que contemplan el delito de "injurias"	
Nuevo León (art. 342 y 343)	Yucatán (art. 294)

## II.VII Calumnia

El tipo penal de calumnia, de acuerdo con los códigos analizados, establece como verbos rectores "acusar" a otra persona de haber cometido un delito, ya sea porque el hecho sea falso o porque la persona a quien se impute sea inocente. Sólo en Campeche se contempla en este tipo penal que la acusación sea a sabiendas de que la misma es falsa.

Al igual que el tipo penal de injurias, el de calumnia es uno de los delitos considerados "contra el honor". De los cuales mucho ya se ha analizado en el sentido de afirmar que este tipo de delitos son dañinos para la libertad de expresión, y las sociedades democráticas ya pueden criminalizar el ejercicio periodístico. El Test Tripartito en este caso no se respeta, ya que el tipo penal en sí tiene una redacción tan amplia que incluso podría usarse para criminalizar investigaciones periodísticas de interés público. Lo anterior hace que el tipo penal sea desproporcionado, y no cumpla con el requisito de necesidad, ya que se podría resolver de manera menos intrusiva por la vía civil y además su redacción da pie a una vulneración profunda de la libertad de expresión.

Este tipo penal aún se encuentra en cinco entidades federativas.

Estados que contemplan el delito de "calumnias" o similares	
Campeche (art. 249)	Nuevo León (art. 235, 236, 237, 239)
Sonora (art. 284, 285, 286, 287)	Yucatán (art. 299, 300)
Zacatecas (art. 274, 275 y 276)	

## II.VIII Difamación

De acuerdo con los códigos estudiados, la difamación contempla verbos rectores problemáticos, como "comunicar dolosamente" a una o más personas, la imputación que se le hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que "pueda causarle" deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerle al desprecio de alguien.

Es importante señalar que este tipo de delitos también se encuadra en los ya mencionados "delitos contra el honor", por lo que se ha estudiado a profundidad desde la jurisprudencia nacional e internacional. En términos amplios, el tipo penal no cumple con el Test Tripartito porque su configuración normativa no establece límites claros que protejan discursos e informaciones como aquellas de interés público, poniendo en riesgo inminente toda práctica periodística. Además, se usa la vía penal para castigar este tipo de acciones, cuando una vía menos problemática sería la civil, por lo que el elemento de necesidad tampoco se cumple. Por último, el tipo penal es desproporcionado porque su contenido no justifica la afectación que el mismo puede hacer al estado democrático en el país. Al igual que los anteriores delitos, su efecto inhibitorio promueve la autocensura y debe ser derogado de los códigos penales. Es importante mencionar que en los dos estados en donde aún se contempla el delito de difamación se aplican excluyentes de

antijuridicidad relacionados con discursos de interés público o sobre servidores públicos. No obstante, aunque esto es parcialmente positivo, no deja de ser problemático que siga siendo una conducta que se sanciona a través de la vía penal y no de la vía civil, por lo cual se reitera que no se cumple con los elementos de necesidad y proporcionalidad del Test Tripartito.

Este delito se encontró en dos entidades federativas.

Estados que contemplan el delito de "difamación" o similares	
Yucatán (art. 295)	Nuevo León (art. 344, 345, 346, 347)

## II.IX Ataques al honor

Se define como quien realice, participe o consienta cualquier acción que "perjudique el honor" de una persona hecha ante otras personas, o la "publicación" por cualquier medio de difusión. De lo anterior se observa que los verbos rectores del tipo penal tienen un impacto directo con el ejercicio del periodismo.

Estos últimos cuatro tipos penales (difamación, calumnia, injurias y ataques al honor), comparten las razones citadas de los organismos internacionales para considerarlos un riesgo a la labor periodística, y es de los ejemplos que encontramos que se tienen muy bien identificados, y que son muy pocas entidades federativas las que todavía no armonizan sus códigos con estándares nacionales e internacionales sobre el derecho a la libertad de expresión, pues no los han derogado. Este tipo penal no cumple con las características del Test Tripartito por las mismas razones expresadas en los delitos anteriores.

Este tipo penal ya sólo se encuentra en una entidad federativa.

Estado que contempla el delito "ataques al honor"
Michoacán (art. 192)

## II.X Delitos contra la seguridad de la comunidad, conocido como "Halconeo"

En los códigos estudiados se encontraron tipos penales identificados como aquellos que atentan contra la seguridad de la comunidad y que comúnmente son conocidos como delitos de halconeo. Dentro de ellos se utilizaron verbos rectores problemáticos como "la búsqueda" y "obtención" de información sobre las instituciones de seguridad pública municipal, estatal, federal, Guardia Nacional, Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacional, o de sus integrantes. En esta clase de delitos se observaron verbos rectores problemáticos como "acechar", "vigilar" o cualquier acto encaminado a "obtener" y "comunicar" información indebidamente, sobre acciones, actividades o ubicación de las instituciones de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o la ejecución de penas.

En dos entidades federativas, Coahuila y Nuevo León, no se hace mención sobre el fin de esa búsqueda y obtención de información, lo cual sí se señala en las otras legislaciones en donde también se encontró este delito. Por ejemplo, que la finalidad sea favorecer la comisión de delitos o de posibilitar la huida a un delincuente o grupo delincuencia. Sin embargo, aunque en los tipos penales de 18 entidades federativas se establece como elemento la finalidad

de favorecer la comisión de delitos, también se identificó que en el texto suman la posibilidad de sancionar si se obstruye, entorpece o impide la labor de estas instituciones de seguridad pública, y consideramos que las obstrucciones y el entorpecimiento son términos que no brindan la claridad debida, sobre todo ante la sanción que se enfrenta por estas conductas.

Es importante mencionar que estos tipos penales conocidos como “halconeos”, atentan contra el derecho a la información, pues en lo general están redactados de forma ambigua, lo que deja abierta la puerta a posibles arbitrariedades y criminalización de una labor legítima como es la búsqueda, recopilación, sistematización y divulgación de información no reservada, principalmente relacionada con la seguridad pública, por lo que consideramos necesario modificar estos tipos penales o, en su caso, derogarlos, de tal forma que desde la redacción no atente contra la labor periodística y la búsqueda de información.

Sobre los tipos penales conocidos como halconeos, es importante considerar que desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se tienen casos previos, resoluciones y posicionamientos que coinciden con el riesgo que representan estos tipos penales y su efecto inhibitorio, cuando no se cumple con los principios de legalidad, taxatividad, seguridad jurídica y mínima intervención del derecho penal<sup>64</sup>. Todo lo anterior nos permite entender que este tipo de delitos no cumplen con el Test Tripartito, principalmente en su vertiente de legalidad y taxatividad, ya que su ambigüedad pone en riesgo el ejercicio de la investigación periodística ocasionando un efecto inhibitorio de autocensura. Ahora, si este tipo de delitos son interpretados sin una perspectiva de derechos humanos y libertad de expresión su uso sería desproporcional, ya que se aplicaría una sanción que criminalizaría la libertad de expresión y el periodismo, entendiendo que la limitación no justifica el objetivo que persigue el delito.

Es importante hacer hincapié en que la legislación de Sonora establece, en el tipo penal de atentado contra la seguridad de la comunidad, que en dos de las fracciones sobre las conductas que deberán ser sancionadas, la exclusión de responsabilidad, cuando las personas demuestren haber realizado dichas conductas como parte del desempeño habitual de una función periodística. Aunque es una buena práctica para no representar un riesgo a la labor de periodistas, no se salva del todo, pues no sólo los periodistas pueden buscar, recopilar, encontrar y divulgar información sobre las instituciones de seguridad pública, por lo cual seguiría representando un problema para la libertad de expresión y legítima búsqueda de información la existencia de estos tipos penales, cuando son ambiguos.

Este delito se encuentra contenido en 22<sup>65</sup> entidades federativas

Estados que contemplan delitos contra la seguridad de la comunidad, conocidos como “halconeos”	
Baja California Sur (art. 391)	Chihuahua (art. 284 Bis)
Coahuila (art. 343)	Colima (art. 275)
Durango (228 Bis)	Estado de México (166 Bis)
Guanajuato (222-b)	Guerrero (art. 298)
Hidalgo (art. 253 Bis)	Jalisco (art. 134 Bis)
Nayarit (art. 216)	Nuevo León (art. 192)
Puebla (art. 186 octies)	Quintana Roo (art. 204 Bis)
San Luis Potosí (art. 343)	Sinaloa (art. 293 Bis)
Sonora (art. 143 Bis)	Tabasco (art. 366)
Tamaulipas (art. 188 Bis)	Veracruz (art. 371)
Zacatecas (141 Ter)	Yucatán (art. 165 Bis)

## II.XI Terrorismo

Este tipo penal ha sido señalado como un riesgo en general para la libertad de expresión por su ambigüedad, ya que establece verbos rectores como “ataques” a la paz pública, pero, en especial, dentro de la lógica de esta investigación, se señala el caso de Puebla como un riesgo a la labor periodística, pues no se limita a los elementos que encontramos en la mayoría de los códigos penales estatales, como utilizar explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento para realizar actos en contra de las personas, las cosas o los servicios al público, que produzcan alarma, temor, en la población o a un grupo o sector de ella para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del estado o municipio, o presionar a la autoridad para que tome una determinación, sino que equipara al delito de terrorismo a quien haciendo “uso” de cualquier medio de comunicación, “difunda” noticias que siendo falsas las haga parecer como ciertas y produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, tratar de menoscabar la autoridad estatal o municipal o presionar a cualquiera de ellas para que tome una determinación.

Se considera que equiparar la difusión de noticias falsas con terrorismo es un problema grave del que es fácil pronosticar un efecto inhibitorio que promueva la autocensura. El tipo penal tampoco señala que se tenga conocimiento sobre la falsedad de las mismas, únicamente que se difundan siendo falsas y se hagan parecer como ciertas. Estos elementos resultan verdaderamente preocupantes ya que violentan los elementos del Test Tripartito. Por una parte, en la legalidad en su vertiente de taxatividad, la redacción es tan amplia que ésta puede ser usada para perseguir a periodistas y en general para lacerar la libertad de expresión; por otra parte, la restricción por la vía penal es la más intrusiva para castigar un acto que está relacionado con difundir noticias falsas, en dado caso la vía civil sería más adecuada, y por último, el tipo

<sup>64</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 11/2013. Recuperada el 05 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/3pW3Ee>. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 09/2014. Recuperada el 05 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/3gkz9NF>. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Sentencia del Juicio de Amparo en Revisión 482/2014. Recuperada el 05 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/2TYjDhv>. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Sentencia del Amparo en Revisión 492/2014. Recuperado el 05 de noviembre de 2021. URL: <https://bit.ly/2TqnNyH>

<sup>65</sup> Con asterisco Chihuahua, Colima, Durango – obstruir; Estado de México, Guanajuato – entorpecer; Guerrero – obstruir; Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Puebla – obstruir; Quintana Roo – impedimento; San Luis Potosí – celular; Sinaloa – entorpecer; Tabasco, Tamaulipas – mensajes, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.



penal es desproporcional porque no justifica los posibles daños a la libertad de expresión en razón del objetivo o fin perseguido.

Los dos estados en donde encontramos que la redacción del delito de terrorismo es problemática para la libertad de expresión son:

Estados que contemplan delitos de "terrorismo"	
Guanajuato (art. 245)	Puebla (art. 160 y 161)

II.XII Sedición

Este delito fue encontrado en un par de estados con ciertas particularidades. En el estado de Sonora es particularmente un riesgo para la labor periodística, pues se establece que cometen el delito de sedición las personas que por medio de "publicación" de noticias infundadas, falsas o insidiosas, sea cual fuere el medio empleado para "propagarlas", contribuyen a "crear" sentimientos colectivos de zozobra, temor, disgusto, inseguridad o falta de confianza en las instituciones del Gobierno del Estado, para provocar la desobediencia a los mandatos de la autoridad o para impedir el libre ejercicio de las funciones públicas. Los verbos rectores identificados en los artículos señalados como problemáticos se relacionan con el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión.

No obstante, no se establecen circunstancias complementarias de los verbos rectores que pudieran favorecer el ejercicio del periodismo, pues no se considera si se tenía conocimiento de la falsedad de las noticias, tampoco se definen con claridad algunos conceptos, como noticias insidiosas, o cómo se identificará y ponderará la zozobra, el temor, el disgusto, y sobre todo llama la atención, la falta de confianza en las instituciones. Se considera que es un tipo penal que intenta limitar la libertad de expresión y afectar la labor periodística controlando la divulgación de información, toda vez que determinada información donde se exponga una hipótesis de una mala actuación de las autoridades, podría interpretarse de forma que permitiera la arbitrariedad. Y suponiendo que la nota periodística se hubiera trabajado por dos o más personas, inclusive podrían estar en riesgo de que se buscara fundamentar la comisión del delito de conspiración. Lo anterior tiene una configuración legislativa que vulnera el Test Tripartito; el principio de taxatividad penal no es atendido de acuerdo con los estándares presentados en este trabajo, pues la redacción ambigua incentiva la persecución de periodistas por vías penales y ocasiona un efecto de autocensura. Su aplicación terminaría por configurar un tipo penal desproporcionado en relación con la consecuencia final de la sanción en detrimento de una sociedad democrática.

El tipo penal de sedición y terrorismo son señalados como problemáticos, pues se llegan a utilizar para limitar indebidamente la libertad de expresión y el derecho a la protesta, pero en los casos de Puebla y Sonora están directamente relacionados con la actividad periodística, por lo que se considera necesaria su derogación o modificación para evitar que siga presente este riesgo que afecta la labor de periodistas. Es importante señalar que en estos dos últimos ejemplos de tipos penales se suma a la situación de gravedad, la posibilidad de que también se acuse por conspiración, si se ven involucradas dos o más personas.

Los dos estados que tienen tipificado este delito de manera problemática en sus códigos penales son:

Estados que contemplan el delito de "sedición" o similares	
Puebla (art. 154, 155)	Sonora (art. 128, 129)

II.XIII Revelación de secretos

Del estudio de los diversos códigos penales del país se ha encontrado que el delito de revelación de secretos en ciertas configuraciones legislativas contempla verbos rectores y circunstancias complementarias de los mismos que podrían criminalizar al periodismo. Además, se encontró que estos elementos son ambiguos, poco específicos, abarcan un amplio espectro de la acción que puede restringir el ejercicio de derechos legítimos como los relacionados con el periodismo.

Por ejemplo, en Baja California Sur el tipo penal de revelación de secreto es aplicable a quien "sin consentimiento" de quien tenga derecho a otorgarlo y en perjuicio de "cualquier persona", "revele" un secreto, que por cualquier forma haya conocido o se le haya confiado, o lo emplee en provecho propio o ajeno. El supuesto es amplio, ya que no se contemplan salvedades para proteger ciertos discursos, por ejemplo, aquellos de interés público. Un periodista que, derivado de su investigación, "conozca" información y la "revele", aun cuando se trate de información de interés público o sobre la actuación de autoridades públicas, podría ser sancionado con este delito.

Sin el desarrollo de lo que será considerado secreto, como sí se tiene en algunos códigos en los que se establece que específicamente será información propia de una fuente científica, industrial o comercial donde se generó, que sea transmitida a otra persona física o moral ajena a la fuente.

Es evidente que este tipo penal cuando es demasiado amplio y ambiguo puede repercutir negativamente en la labor periodística, pues pone a los periodistas en una situación compleja en donde su propio trabajo podría tener como consecuencia la configuración de este delito. El hecho de que no se contemplen discursos especialmente protegidos, como aquellos de interés público, es un indicador de que el Test Tripartito no se está cumpliendo en su apartado de legalidad, además si el mismo se aplica con una visión restrictiva de la libertad de expresión daría como resultado un tipo penal desproporcionado en razón de los estándares expresados en párrafos supra. La configuración legislativa de este tipo de delitos tampoco establece herramientas interpretativas que permitan proteger a los informantes o a las plataformas de medios de comunicación, en donde se pudiera "revelar" información que caiga en los supuestos establecidos en los delitos.

Los 27 estados que contemplan este tipo penal problemático son los siguientes:

Estados que contemplan el delito de "revelación de secretos" o similares	
Aguascalientes (art. 179)	Baja California Sur (art. 221)
Campeche (art. 182 y 183)	Chiapas (art. 435, 436, 437, 438)
Chihuahua (art. 207)	Ciudad de México (art. 213)
Coahuila (art. 269)	Colima (art. 221)

Durango (art. 240)	Guanajuato (art. 229)
Guerrero (art. 221)	Hidalgo (art. 176)
Jalisco (art. 143)	Michoacán (art. 190)
Morelos (art. 151)	Nayarit (art. 239)
Nuevo León (art. 206)	Oaxaca (art. 203)
Puebla (art. 230)	Querétaro (art. 159 y 159 Bis)
Quintana Roo (art. 126)	Sinaloa (art. 178)
Sonora (art. 176)	Tabasco (art. 164)
Tamaulipas (art. 205, 206 y 207)	Veracruz (art. 178)
Yucatán (art. 218)	

## II.XIV Encubrimiento

En términos generales, el tipo penal de encubrimiento se manifiesta como problemático en los códigos penales estatales, porque contiene elementos que podrían poner en riesgo el ejercicio del periodismo. Los elementos problemáticos identificados en los verbos rectores de este tipo penal son que “no se da auxilio en una investigación” y “que no se preocupe impedir un delito cuando se tenga conocimiento del mismo”.

Al igual que en otros delitos, este tipo de redacciones ponen en riesgo la protección de las fuentes periodísticas y, en general, la labor de investigación periodística.

El tipo penal no cubriría los estándares delimitados en el apartado de Marco Jurídico, ya que por una parte no contempla un excluyente de antijuridicidad en temas relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo; por otra parte, la falta de precisión en los elementos constitutivos del delito hacen que su redacción no cumpla con el principio penal de taxatividad, por lo que tampoco se daría cumplimiento al Test Tripartito en su apartado de legalidad. Una redacción amplia y sin límites podría ser interpretada de manera restrictiva por un juzgador si no se cuenta con perspectiva de libertad de expresión, lo cual generaría un efecto inhibitorio en el ejercicio de este derecho.

Los cinco estados en donde el código penal contempla el delito de encubrimiento o similares son los siguientes:

Estados que contemplan el delito de “encubrimiento” o similares	
Aguascalientes (art. 176)	Baja California Sur (art. 335)
Nuevo León (art. 409)	Puebla (art. 209)
Tabasco (art. 283 y 284)	

## II.XV Ejercicio indebido del propio derecho

Los delitos relacionados con el ejercicio indebido del derecho se han encontrado como problemáticos porque, en términos generales, señalan elementos como el “ejercicio de la violencia moral” para hacer efectivo un derecho; también algunos tipos penales relacionan el ejercicio indebido del propio derecho cuando se requiere la declaración de autoridad. En general, se indica a quien lleve a cabo algún tipo de violencia para ejercer un derecho o presionar a que la autoridad realice alguna acción.

Este tipo de delito no cumple con los estándares señalados en el

apartado de Marco Jurídico de esta investigación. Primero, porque no cumple con el apartado de legalidad del Test Tripartito: el tipo penal señala conceptos ambiguos como “violencia moral” o “violencia” sin implicar los elementos que constituirían dicha conducta, por lo que su redacción carece del rigor de taxatividad penal. El juzgador podría entender una amplia gama de acciones por “violencia”, y si no tuviera perspectiva de libertad de expresión, podría además criminalizar el trabajo periodístico cuando se posiciona sobre temas de interés público y del funcionamiento de las instituciones o incluso del ejercicio de la función pública de funcionarios o funcionarias; bastaría con que el discurso sea incómodo u ofensivo para que pudiera entrar en los límites de este tipo penal. Sin embargo, la Corte IDH y la Suprema Corte de Justicia han señalado que los discursos ofensivos, incómodos o chocantes están protegidos dentro del marco de la libertad de expresión, principalmente cuando se trata de asuntos relacionados con servidores públicos o instituciones públicas.

Los cinco códigos penales de los estados en donde se encontró este tipo de delitos son:

Estados que contemplan el delito de “ejercicio indebido del propio derecho” o similares	
Aguascalientes (art. 164)	Baja California Sur (art. 304)
Guerrero (art. 297)	Michoacán (art. 259)

## II.XVI Violación a la intimidad sexual

En este tipo de delitos se han conjuntado tipos penales que, dependiendo de la legislación de la que se trate pueden llamar de formas al delito, sin embargo, todos tienen el objetivo legítimo de proteger la intimidad sexual ante difusiones sin consentimiento. Al igual que en otros delitos estudiados en este trabajo, no se estudia si su objetivo legítimo es o no proporcional, sino más bien se estudia su configuración bajo los estándares del Test Tripartito en materia de libertad de expresión.

Por una parte, se observa que los verbos rectores presentes en la mayoría de este tipo de delitos suelen ser ambiguos, tales como “almacenar”, “solicitar”, “compilar”, “divulgar”, “distribuir” o “publicar”. Dichos verbos no necesariamente implican un abuso del derecho en detrimento de la intimidad sexual de una persona, más bien tendrían que observarse otros elementos para poder encuadrarlos en el objetivo legítimo que se persigue; no obstante, al contar con una redacción ambigua se deja un marco de interpretación muy amplio a la autoridad. Tampoco se observa que la legislación sea exhaustiva respecto de los conceptos “íntimo”, “erótico” o “sexual”, lo que permite que dentro del marco de interpretación puedan tomarse incluso referentes meramente subjetivos, como las convicciones morales de la autoridad, lo cual debilitaría cualquier interpretación objetiva del hecho presuntamente delictivo.

No hay elementos que ayuden a observar excluyentes de antijuridicidad para el ejercicio periodístico en temas relacionados con esta clase de delitos, especialmente si se tratara de temas de interés público. En todo caso se sostiene que la publicación de alguna imagen o video derivado del ejercicio periodístico debe cumplir con estándares mínimos de ética profesional que no terminen por dañar a grupos históricamente vulnerados o discriminados.

También se observa con preocupación que el “bloqueo”, “destrucción” o “eliminación” de información contenida en algunos de estos tipos penales podría traer consecuencias más graves a la libertad de expresión, dando pie a injerencias que podrían ser arbitrarias a la luz de los estándares nacionales e internacionales más altos en materia de libertad de expresión en contextos digitales.

Lo anterior hace que cuando menos los tipos penales estudiados carezcan del elemento de taxatividad penal, incumpliendo con el elemento de legalidad del Test Tripartito. Por otro lado, si el delito contempla penas desproporcionadas en relación con la conducta, se podría estar vulnerando también el elemento de proporcionalidad del Test; es importante recordar que sólo las conductas más graves deben ser sancionadas por la vía penal, es decir, se debe respetar el principio de *ultima ratio* en materia penal.

Los 27 estados con códigos penales que sancionan delitos relacionados con la violación de la intimidad son:

Estados que contemplan el delito de “violación a la intimidad sexual” o similares	
Aguascalientes (art. 181B)	Baja California (art. 175 sexties)
Baja California Sur (art. 183 quarter)	Campeche (art. 175 Bis)
Ciudad de México (art. 181 quintus)	Chihuahua (art. 180 Bis)
Chiapas (art. 343 Bis)	Coahuila (art. 236. Fracción III)
Colima (art. 152 ter y 170)	Durango (art. 182 ter)
Guanajuato (art. 187-e)	Guerrero (art. 187)
Hidalgo (art. 183 Bis y 183 ter)	Jalisco (art. 176-Bis. 3)
Morelos (art. 150 Bis)	Nayarit (art. 297 Bis)
Nuevo León (art. 271 Bis 5)	Oaxaca (art. 249)
Puebla (art. 225)	Sonora (art. 167 ter)
Sinaloa (art. 185 Bis C)	Tabasco (art. 163 Bis)
Tamaulipas (art. 276 septies)	Tlaxcala (art. 295 Bis)
Veracruz (art. 190 quindecies)	Yucatán (art. 243 Bis 3)
Zacatecas (art. 232 ter)	

## II.XVII Dignidad de los muertos

Este delito sólo se encontró en el estado de Aguascalientes. El verbo rector problemático de este tipo penal es la “difusión”, por cualquier medio, de imágenes o videos de personas fallecidas que permitan su identificación.

Se considera que el tipo penal no encuadra en una sociedad democrática, sus elementos no embonan con ninguno de los apartados del Test Tripartito; por una parte, no se justifica el uso de la vía penal para castigar este tipo de conductas cuando acciones de esta índole que dañan el honor, la intimidad o la imagen, podrían bien atenderse desde la vía civil. Tampoco se justifica su legalidad, ya que el tipo penal carece de una taxatividad precisa, sus elementos no son claros y podrían dar pie a interpretaciones que terminen por lacerar el ejercicio del periodismo. Por último, su uso no se justifica, por lo que resulta desproporcionado a los fines de una sociedad democrática.

Los dos estados en donde se contempla este delito son:

Estados que contemplan el delito de “dignidad de los muertos” o similares	
Aguascalientes (art. 183)	Yucatán (art. 231)

## II.XVIII Apología del delito

Los verbos rectores en este tipo de delitos son “provocar”, “incitar”, “invitar”, “instigar” o “conminar” a la ejecución de algún delito. El objetivo legítimo del tipo penal no está en cuestionamiento, más bien la técnica legislativa encontrada en este tipo de delitos no resulta idónea de acuerdo con el principio de taxatividad penal.

Por una parte, es ambiguo entender conceptos como incitar, invitar o instigar, ya que ninguno de los tipos penales lo aclara, dejándolo a la interpretación del juzgador. Esto representa un problema de fondo, cuando se está frente al ejercicio del periodismo, el cual podría estar cubriendo la información de hechos delictivos, narrándolos y explicándolos para el conocimiento público.

La falta de claridad sobre estos aspectos en el tipo penal hace que exista un potencial inhibitorio por cómo están redactados. Un delito como éste debería contener elementos claros que permitan encuadrar el tipo penal en conductas que en efecto podrían tener un daño a la sociedad, por el contrario, lo que sucede es que el estilo de la redacción de estos delitos podrían terminar por impactar al propio ejercicio periodístico; es por estas razones que este tipo de delitos no encuadran en el Test Tripartito, especialmente en su apartado de legalidad.

Los 15 estados con códigos penales que contemplan este tipo de delitos son:

Estados que contemplan el delito de “apología del delito” o similares	
Baja California (art. 249, 284 y 308)	Baja California sur (art. 176)
Chiapas (art. 378 Bis)	Durango (art. 288)
Hidalgo (art. 310)	Jalisco (art. 142)
Oaxaca (art. 165 Bis)	Puebla (art. 145)
Querétaro (art. 221)	Veracruz (art. 268)
San Luis Potosí (art. 188)	Sinaloa (art. 254)
Sonora (art. 175)	Tabasco (art. 230)
Tamaulipas (art. 202)	

## II.XIX Resistencia de particulares

Este tipo penal tiene como esencia castigar a aquellas personas que se “resistan” o “desobedezcan” el mandato de alguna autoridad. Se encontró nuevamente que el legislador, al momento de configurar el tipo penal, ha utilizado elementos ambiguos o poco claros, cuyos elementos no explica; por ejemplo, se habla en algunos tipos penales de “violencia moral”, sin embargo el principal elemento problemático es que no hay especificaciones en los tipos penales analizados sobre la forma en la que alguien pudiera “resistirse” o en la que se pudiera “desobedecer” un mandato legal o de autoridad.

Esto podría tener un efecto contraproducente en la protección de

las fuentes periodísticas, al igual que en los delitos de desobediencia de particulares. Si una autoridad exigiera a un periodista revelar sus fuentes y éste se negara, podría configurarse el delito ya que el elemento de la violencia no es explicado con claridad y una interpretación más restrictiva podría dar lugar a una sanción desmedida al ejercicio del periodismo. Es por lo anterior que estos tipos penales no encuadran en el Test Tripartito, especialmente en su vertiente de legalidad, al carecer del rigor que exige la taxatividad en materia penal.

Los seis códigos penales que contemplan delitos relacionados con la resistencia de particulares y que se estima son problemáticos son los siguientes:

Estados que contemplan el delito de "resistencia de particulares" o similares	
Baja California Sur (art. 297)	Chiapas (art. 391)
Colima (art. 270)	Campeche (art. 316, 317 y 341)
San Luis Potosí (art. 273)	Yucatán (art. 178)

## II.XX Pornografía de personas menores de edad

Es importante señalar que en este tipo de delitos no se cuestiona su objetivo legítimo, sino que, más bien, se ha estimado que la configuración actual de estos delitos podría traer como consecuencia un impacto negativo, incluso en las investigaciones periodísticas sobre hechos relacionados con este tipo de conductas.

Algunos verbos rectores problemáticos que se encontraron responden a que se castiga el "almacenamiento", "la reproducción", la "descripción" y la "transmisión". Esto limitaría básicamente que pudiera seguirse cualquier tipo de investigación periodística sobre el delito de pornografía infantil. Lo anterior porque la ley carece de taxatividad al no incluir excluyentes de antijuridicidad que pongan de relieve al ejercicio del periodismo. Con ello se provoca que estos tipos penales no pasen el Test Tripartito en su vertiente de legalidad. Sería importante reformarlos para que se proteja la intimidad y dignidad de las víctimas de este delito, pero que, a su vez, no se inhiba el ejercicio periodístico.

Los nueve estados cuyos códigos penales contienen delitos problemáticos relacionados con la pornografía infantil son:

Estados que contemplan el delito de "pornografía de personas menores de edad" o similares	
Baja California Sur (art. 173)	Chihuahua (art. 183)
Ciudad de México (art. 187)	Colima (art. 171 y 172)
Durango (art. 276, 276 Bis, 276 ter)	Guerrero (art. 173)
Morelos (art. 212)	Sinaloa (art. 274 Bis A)
Sonora (art. 169 Bis 1)	

## II.XXI Acoso sexual y ciberacoso

En este tipo de delitos también se entiende la necesidad de su tipificación. Sin embargo, en algunos casos, se ha encontrado que su redacción no cumple con el principio de taxatividad penal. Los casos detectados a continuación son tan ambiguos que pueden

terminar por afectar el ejercicio del periodismo, por ejemplo, en uno de los casos se sanciona "enviar contenido no requerido" sin mayor explicación de qué clase de contenido engloba esto o cuáles son sus elementos. En otro caso se sanciona "la expresión desagradable sobre la sexualidad de otra persona"; en otro de los delitos estudiados se sancionan las "amenazas" que afecten la "paz y la tranquilidad personal".

Si bien se considera importante visibilizar y atender el problema de acoso y *ciberacoso* al que se enfrentan miles de personas diariamente, es importante que la redacción que describen a los tipos penales sea clara, precisa, objetiva y exhaustiva, para evitar que ello termine por afectar el ejercicio de otros derechos, como en este caso sería el ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. Lo anterior provoca que este tipo de delitos no cumplan con el apartado de legalidad del Test Tripartito.

Los tres estados que cuentan con una tipificación problemática de este tipo de delitos son:

Estados que contemplan el delito de "acoso sexual y ciberacoso" o similares	
Baja California Sur (art. 183, acoso sexual)	Baja California Sur ( <i>ciberacoso</i> art. 183 Bis)
Puebla ( <i>ciberacoso</i> , art. 278 Nonies)	

## II.XXII Discriminación

En este trabajo no se pretende negar la necesidad sancionar a la discriminación como conducta punible. No obstante, es importante mencionar que en algunos casos los tipos penales relacionados con la discriminación contienen elementos que podrían provocar un efecto inhibitorio en el periodismo, es decir, causar censura previa. En los tipos penales estudiados se encontró como verbo rector problemático que la conducta sancionable implica "incitar al odio". Sin embargo, en este aspecto el tipo penal carece de taxatividad, pues no explica los elementos que deben converger en una acción para que se configure la incitación al odio, no se mencionan elementos objetivos al respecto, dejando este tema, a la libre interpretación del juzgador.

El resultado del ejercicio periodístico puede tener muchas consecuencias. En una sociedad libre, plural y democrática los discursos de interés público deben tener mayor protección desde las leyes, por supuesto que esto no justifica que se protejan narrativas discriminatorias. Una interpretación sin perspectiva de libertad de expresión del elemento "incitación al odio" podría terminar con una sanción desmedida al ejercicio de la libertad de expresión. Por lo anterior es que los tipos penales aquí señalados no cumplen con el elemento de legalidad del Test Tripartito.

Los 14 estados que en sus códigos penales cuentan con este tipo penal problemático son:

Estados que contemplan el delito de "discriminación" o similares	
Baja California Sur (art. 205)	Ciudad de México (art. 206 fracción I)
Coahuila (art. 239 y 239 fracción I y II)	Durango (art. 306)
Chiapas (art. 324)	Chihuahua (art. 197)
Colima (art. 223)	Hidalgo (art. 202 Bis)
Jalisco (art. 202 Bis)	Quintana Roo (art. 132)



Querétaro (art. 142 Bis)	Morelos (art. 212 quater)
Tlaxcala (art. 375)	Veracruz (art. 196)

Ciudad de México (art. 351 y 356)	Chihuahua (art. 198)
Tlaxcala (art. 426, 429 y 432)	Quintana Roo (art. 265)

## II.XXIII Electorales

En este apartado se recopilan algunos tipos penales que están relacionados con conductas identificadas que se pueden dar en el desarrollo de procesos electorales. Por un lado, se tiene un tipo penal en el estado de Chihuahua que establece como acción delictiva causar daño a una mujer por razón de género, y por cualquier medio y que tenga por objeto o resultado alguna afectación en sus derechos, incluido el ejercicio del cargo. El principal problema con este delito es que no cumple con el apartado de legalidad del Test Tripartito, pues al establecer de manera amplia los supuestos, el ejercicio periodístico se pone en riesgo, por ejemplo, un reportaje que cubra las irregularidades en el ejercicio de la función pública de una mujer con un cargo público y que esto tenga como resultado la separación de su encargo. En este supuesto no se estaría haciendo un análisis diferenciado tomando en cuenta la posibilidad de la libertad de expresión y el periodismo cuando aborda temas de interés público.

Por otro lado, en diversos estados como Ciudad de México y Quintana Roo se observa que el tipo penal sanciona “proporcionar información falsa, parcial o imprecisa” en el contexto de un proceso electoral. Esta configuración de conceptos es profundamente dañina en una sociedad democrática, pues éstos minan los esfuerzos de periodistas por proporcionar información en contextos político-electorales. Por lo que, por una parte, el tipo penal evidentemente carece de taxatividad y por lo tanto incumple con el apartado de legalidad del Test Tripartito, pero por otro lado no justifica su necesidad, ya que este tipo de conductas sería mejor que fueran sancionadas por la vía civil, en la cual la afectación al derecho a la libertad de expresión es menor. Por último, resultaría en un tipo penal desproporcionado ya que sus consecuencias negativas a la libertad de expresión superan el supuesto beneficio que implica su limitación.

Algo similar a lo expresado en el párrafo anterior sucede en el caso del código penal de Tlaxcala en el que se busca castigar con pena de cárcel el proselitismo durante la jornada electoral. Si bien el proselitismo y su alcance han sido plenamente desarrollados por la jurisprudencia en materia electoral, se estima que este tipo penal no cumple con el requisito de necesidad del Test Tripartito, pues se usa el medio jurídico más restrictivo, la vía penal, para castigar la libertad de expresión. En este caso, se considera que sanciones del orden civil podrían resultar más proporcionales de acuerdo con el objetivo legítimo que se busca.

También se identificó en el código penal de Sinaloa que se castiga la calumnia a candidatos, partidos políticos, ciudadanos o instituciones. Lo anterior convierte a este delito contra el honor; sobre este tipo de delitos ya nos hemos pronunciado con anterioridad en este trabajo, por lo que se considera que estos tipos penales no cumplen con el Test Tripartito, especialmente en el apartado de necesidad y *ultima ratio*.

Los cinco estados en donde se encontraron estas figuras en sus códigos penales son:

Estados que contemplan delitos “electorales” o similares
----------------------------------------------------------

## II.XXIV Usurpación de profesión

Se encontró una serie de códigos penales en los que se castiga a las personas que ejerzan los actos propios de una profesión sin tener un título universitario. En este sentido, es importante mencionar que el periodismo debe entenderse de manera diferenciada a otras profesiones, es decir, si tomamos en cuenta la definición de periodista desarrollada en este trabajo, encontraremos que cualquier persona podría llevar a cabo labores periodísticas y que no es necesario un título profesional para ejercer, pues además de ser una profesión, el periodismo representa una de las formas clásicas de un derecho fundamental para la democracia: la libertad de expresión.

Los tipos penales encontrados carecen del elemento de legalidad respecto del Test Tripartito, pues no hacen un excluyente de anti-juridicidad cuando se trata de realizar labores periodísticas.

Es importante asentar que la jurisprudencia internacional ha desarrollado ampliamente este tema. Frank La Rue<sup>66</sup> señala que desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, “no se puede exigir a quien ejerce el periodismo que cumpla con determinados criterios como estar en posesión de un título académico, de una colegiatura o asociación profesional o de un registro gestionado por el Estado”.

Los cinco estados en donde se encontraron estos tipos penales son:

Estados que contemplan el delito de “usurpación de profesión” o similares	
Guanajuato (art. 235)	Veracruz (art. 258)
Ciudad de México (art. 323)	Chihuahua (art. 319)
Zacatecas (art. 228)	

## II.XXV Corrupción de menores

Se ha observado en las redacciones de los códigos penales que los delitos relacionados con la corrupción de menores regularmente incluyen verbos rectores como “inducir”, “fomentar”, “facilitar”, “procurar”, “promover”, “exponer” conductas que faciliten la “corrupción” de personas menores de edad a través de “escritos”, “grabaciones”, “imágenes”, “lascivas o sexuales”.

Primero se precisa que el objetivo legítimo del delito cumple con el requisito de necesidad, pues busca proteger a la infancia de conductas que puedan impactar gravemente en su desarrollo personal, en sintonía con el interés superior de la niñez. No obstante, se observa que la configuración de estos delitos carece del rigor taxativo necesario en materia penal, por lo que no cumplen con el elemento de legalidad del Test Tripartito. Esto porque cualquier tipo de producto periodístico o informativo que tenga elementos sexuales y que pueda llegar al conocimiento de una

<sup>66</sup> Subdirector general para la comunicación e información de la UNESCO y ex relator de Naciones Unidas sobre la protección y promoción de la libertad de opinión y expresión.

persona menor de edad podría configurar el delito de corrupción de menores. Lo anterior afecta directamente el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión por la falta de un excluyente de antijuridicidad y una definición más clara de los elementos constitutivos del delito.

Los cuatro estados con códigos penales que contienen este tipo de delitos son:

Estados que contemplan el delito de "corrupción de menores" o similares	
Ciudad de México (art. 183)	Chihuahua (art. 181)
Hidalgo (art. 267)	Sonora (art. 168)

## II.XXVI Turismo sexual

Es importante mencionar que el delito de turismo sexual no debería estar tipificado en los códigos penales estatales, ya que ello corresponde únicamente al Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Mexicana. Por otra parte, con el delito de turismo sexual pasa algo similar a lo que sucede en otros delitos ya analizados; el elemento de necesidad se satisface por la gravedad de la conducta, pero la tipificación carece del rigor de taxatividad penal, lo cual hace que la configuración no cumpla con los elementos necesarios para pasar el Test Tripartito en su apartado de legalidad.

En el caso del turismo sexual, se encontró que los códigos penales utilizan verbos rectores como "promover" o "publicitar", para la configuración del delito. Sin embargo no se contempla un excluyente de antijuridicidad que proteja las investigaciones y los reportajes periodísticos sobre este delito. Es decir, un reportaje, nota o artículo en el cual se hable de la manera y los lugares de cómo opera el turismo sexual, podría ser considerado como "promover" o "publicitar" si el juzgador no cuenta con perspectiva de libertad de expresión en sus determinaciones. Lo anterior pone en riesgo el ejercicio de la libertad de expresión y tiene un potencial efecto inhibitorio del periodismo.

Los tres estados en donde se encontraron códigos penales con esta problemática son:

Estados que contemplan el delito de "turismo sexual" o similares	
Ciudad de México (art. 186 fracción I)	Sinaloa (art. 274 Bis E)
Sonora (art. 169-D)	

## II.XXVII Trata de personas

Respecto al delito de trata de personas, en los códigos penales locales pasa lo mismo que en el de turismo sexual; ya no debería de tratarse en los códigos de los estados, dado que el artículo 73 fracción XXI constitucional establece que su tipificación es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, tan es así que existe una ley general en la materia. Por otra parte, con el delito de trata de personas ocurre lo mismo que en el delito de turismo sexual, ya que se establece como verbo rector "promover". Sin embargo el tipo penal no ahonda en el alcance del verbo "promover", por lo que carece de elementos claros que permitan delimitar su inter-

pretación.

Si bien el objetivo legítimo que persigue el delito cumple con el apartado de necesidad, no se cumple con el apartado de legalidad, pues el tipo penal es ambiguo en el aspecto mencionado en el párrafo anterior. Esto, al igual que en el supuesto de turismo sexual, daría como resultado una acción inhibitoria a la libertad de expresión.

Estado que contempla el delito de "trata de personas" o similares
Ciudad de México (art. 188 Bis)

## II.XXVIII Uso indebido de imagen y violación a la intimidad personal

En este apartado se estudiaron delitos que esencialmente se enfocan en proteger la intimidad de la personas, ya sea tipificando conductas que "usan indebidamente" una imagen o a través de intromisiones arbitrarias a la vida íntima de las personas. Si bien el objetivo legítimo busca proteger un derecho humano como es el de la intimidad personal, el honor y la imagen de una persona; se estima que este tipo de delitos no cumplen con ninguna de las características del Test Tripartito. Primero, las limitaciones penales a la libertad de expresión hace que esta clase de tipos penales violenten el principio de *ultima ratio* del derecho penal, cuando -como se ha reiterado en este trabajo- este tipo de acciones deberían ser desahogadas por la vía civil a través de responsabilidades ulteriores.

En segundo lugar, no cumplen con el apartado de legalidad, ya que estos delitos son de una amplitud tan grande y sus verbos rectores tan ambiguos, que incluso podrían llegar a sancionarse conductas legítimas y justificadas dentro de una sociedad democrática, por ejemplo, discursos chocantes o incómodos sobre servidores públicos y que sean de interés público.

Por último, esto resulta en que los tipos penales son desproporcionados ya que terminan por afectar la libertad de expresión en todas sus dimensiones, lo cual es claramente desmedido frente a las posibles ventajas que pretenden tener al sancionar estas conductas por la vía penal. En las configuraciones legislativas de los delitos aquí señalados, no se encontraron elementos que permitan al juzgador determinar el grado de daño que pudiera generarse al configurarse alguno de estos tipos penales.

Los doce estados cuyos códigos penales incluyen delitos relacionados con el uso indebido de imagen son los siguientes:

Estados que contemplan el delito de "uso indebido de imagen o violación a la intimidad personal"	
Campeche (art. 175)	Coahuila (art. 236 fracción IV)
Michoacán (art. 194 y 196)	Morelos (art. 150 )
Quintana Roo (art. 194 Bis)	Sinaloa (art. 177)
Sonora (art. 167 Bis y 292)	Tabasco (art. 248 y 163)
Tamaulipas (art. 279 ter)	Veracruz (art. 177)
Yucatán (243 Bis 2 y 298)	

## II.XXIX Delitos informáticos

En este apartado se han agrupado los delitos informáticos, es decir, aquellos que buscan sancionar algún tipo de uso de información contenida en equipos informáticos sin autorización, pudiendo ser equipos informáticos de instituciones públicas. Algunos de los elementos problemáticos de este tipo de delitos es que establecen como componentes: “interceptar”, “interferir” o “usar” información. Este tipo de redacciones afectan directamente la dimensión de la libertad de expresión que consiste en buscar información.

Se estima que este tipo de delitos no cumplen con ninguna de las características del Test Tripartito; por un lado, no justifica su necesidad, pues el bien protegido está relacionado con el honor y la intimidad, en cuyo caso sería más adecuado usar responsabilidades ulteriores a través de la vía civil y no la vía penal.

Por otro lado, la ambigüedad y falta de claridad de estos tipos penales impacta directamente en el posible uso legítimo de la libertad de expresión, principalmente si se tratara de buscar y obtener información de asuntos de interés público relacionados con el funcionamiento de instituciones públicas o que impacten en el debate democrático. Lo anterior da como consecuencia que estos tipos penales sean desproporcionados, pues su impacto es exagerado en relación con su objetivo legítimo.

Los seis estados con códigos penales que contemplan este tipo de delitos son:

Estados que contemplan “delitos informáticos” o similares	
Chihuahua (art. 327 Bis)	Durango (art. 256 y 258)
Estado de México (art. 148 quater)	Morelos (art. 148 quater)
Oaxaca (art. 434)	Sonora (art. 144 Bis 2)

## II.XXX Divulgación de noticias falsas

Si bien se reconoce la necesidad de disminuir la circulación de información falsa y desinformación, este tipo de delitos lo que hacen es estigmatizar a la prensa y criminalizar la labor periodística.

Los delitos encontrados además utilizan una serie de verbos rectores ambiguos como “provocar” terror o “trastornos al mercado” por la “difusión” de noticias falsas. Este tipo de elementos conllevan una falta de claridad que podría dar como resultado imputar delitos a periodistas por ejercer su labor, por lo que no se estaría cumpliendo el apartado de legalidad del Test Tripartito; tampoco se estaría cumpliendo el apartado de necesidad, pues se usaría el derecho penal para sancionar algo que sería mejor llevar a la vía civil y por supuesto resulta desproporcionado, ya que su afectación a la libertad de expresión es mayor que los posibles beneficios que plantea incluir este tipo penal en el catálogo de delitos. La ambigüedad además podría terminar por criminalizar a los intermediarios de noticias que eventualmente resulten ser falsas, pero que no es posible saber en un inicio.

Los tres estados en donde se encontraron códigos penales con esta figura son:

Estados que contemplan el delito de “divulgación de noticias falsas” o similares	
Puebla (art. 165)	Hidalgo (art. 340)

Zacatecas (art. 352)

## II.XXXI Crueldad animal

El principal problema con los delitos de crueldad animal es que establecen como uno de sus verbos rectores el “difundir” actos de maltrato animal. La configuración de los tipos penales estudiados no establece claramente qué se debe entender por “difundir”, ni tampoco contempla un excluyente de antijuridicidad en caso de notas o reportajes periodísticos al respecto.

Lo anterior trae como consecuencia que el tipo penal no encaje con el elemento de legalidad del Test Tripartito, pues su ambigüedad podría generar que se criminalice el ejercicio del periodismo. Cualquier reportaje, artículo o producto periodístico en donde se difundan actos relacionados con este delito podría configurar el delito mismo. Esto genera un efecto inhibitorio en el periodismo.

Los dos estados cuyos códigos penales contemplan esta figura son:

Estados que contemplan el delito de “crueldad animal” o similares	
Campeche (art. 385)	Querétaro (art. 246-D Bis y 246-D quater)

## II.XXXII Ultrajes a la moral pública y las buenas costumbres

El código penal del estado de Yucatán contiene un tipo penal relacionado con los ultrajes a la moral pública y las buenas costumbres, básicamente consiste en castigar a quien “fabrique”, “reproduzca”, “publique” libros, escritos, imágenes, entre otros, que tengan contenido obsceno.

Este tipo penal es problemático porque usa conceptos ambiguos como “moral pública”, “buenas costumbres” y “obscenidad” y castiga a cualquier persona que divulgue esta información. Este tipo penal es un modelo propicio para la censura previa y la criminalización del periodismo, pues un juzgador sin perspectiva de derechos humanos y libertad de expresión podría catalogar un artículo de rigor periodístico como dañino para la moral pública o las buenas costumbres, ya que su cosmovisión no converge con el artículo periodístico. Este tipo de situaciones hacen que el tipo penal no cumpla con el apartado de legalidad. Sin embargo, tampoco se justifica la necesidad de castigar este tipo de actos a través de la vía penal y mucho menos es proporcional, pues su potencial daño al ejercicio de la libertad de expresión es mayor que los beneficios que podría tener su inclusión en el catálogo de delitos.

Se hace mención especial de los estados de Durango, Nayarit, Puebla y Sonora, en donde contemplan un delito en el cual se tipifican conductas relacionadas con “fabricar”, “producir”, “publicar”, “libros”, “imágenes”, “escritos” de carácter obsceno o “lascivo”, o que se “invite” al “comercio carnal”. Este artículo es particularmente peligroso por la ambigüedad de los verbos rectores y sus complementos, los cuales se pueden interpretar desde una visión subjetiva de acuerdo con las creencias morales de cada persona. Su ambigüedad relacionada con verbos rectores que tienen conexión con la actividad periodística hace que este delito sea particularmente problemático para la libertad de expresión, al no cumplir con el elemento de legalidad del Test Tripartito.

Los seis estados que contemplan este tipo de delitos son:

Estado que contempla el delito de "ultrajes a la moral y buenas costumbres" o similares	
Durango (art. 287)	San Luis Potosí (art. 190)
Nayarit (art. 228)	Puebla (art. 215)
Yucatán (art. 207)	Sonora (art. 166)

II.XXXIII Violación de la correspondencia

Se advierte que el delito de violación de correspondencia responde a la protección de la intimidad personal y que, incluso, dentro del derecho internacional de los derechos humanos se ha consolidado dicha protección en razón de la inviolabilidad de correspondencia reconocida en diversos instrumentos internacionales. Por lo que en este trabajo no se pretende debatir el objetivo legítimo de este delito, sino más bien estudiarlo desde la óptica de la libertad de prensa.

En tal sentido, se observa que los delitos señalados en este punto carecen del elemento de taxatividad en materia penal, lo cual trae como consecuencia que no se cumpla con el elemento de legalidad del Test Tripartito. Se señala lo anterior, ya que se observa que la redacción de los tipos penales es ambigua cuando se analiza bajo el crisol de la libertad de expresión. Los verbos rectores principales en este tipo de delitos son "abrir" o "interceptar" comunicaciones dirigidas a otras personas, las cuales podrían ser "escritas, electrónicas, magnéticas, ópticas o informáticas".

No obstante, no se abunda respecto de las conductas, dejando un margen de interpretación demasiado amplio. Por ejemplo, la redacción se queda corta al no contemplar excluyentes de antijuridicidad en la cual la persona "abra" una comunicación pero sin que necesariamente la "intercepte"; esto es: no se protege a las personas periodistas en el supuesto de que una de sus fuentes les haga llegar información que no esté dirigida necesariamente a él, pero que está revestida de interés público; por ejemplo, cuando una fuente de información haga llegar a un periodista información sobre un caso de corrupción gubernamental. Tampoco se protege a las personas informantes.

Al respecto, tanto la Relatoría de Naciones Unidas, como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Libertad de Expresión, se han pronunciado sobre la protección de las personas informantes, también conocidas como *whistleblowers*. Se señala que:

tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla. Los denunciantes (*whistleblowers*) que, siendo empleados gubernamentales, divulguen información sobre violaciones del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe.

Se observa claramente que los supuestos desarrollados por Naciones Unidas y la CIDH no están contemplados en la configuración legislativa del tipo penal de "violación de correspondencia".

Los tres estados en donde se detectó que su código penal contiene delitos relacionados con lo antes expuesto son:

Estados que contemplan el delito de "violación de correspondencia" o similares	
Aguascalientes (art. 180)	Chihuahua (art. 326)
Ciudad de México (art. 333)	

III. TIPOS PENALES PROBLEMÁTICOS EN EL

(...) otras personas, como los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que

## CÓDIGO PENAL FEDERAL<sup>67</sup>

Al estudiar el Código Penal Federal se encontraron una serie de delitos que, al igual que en las legislaciones estatales, podrían ser problemáticos para el ejercicio del periodismo en México; lo anterior porque estos, en su mayoría, incumplen con cuando menos uno de los elementos del Test Tripartito ya desarrollado a lo largo de este trabajo.

Los tipos penales considerados problemáticos del CPF son los siguientes:

Tipos penales problemáticos encontrados en el Código Penal Federal	
Espionaje	Sedición
Rebelión	Terrorismo y terrorismo internacional
Desobediencia y resistencia de particulares	Ultrajes a las insignias nacionales
Pornografía Infantil	Apología del delito
Revelación de secretos	Usurpación de profesión
Acceso ilícito a sistemas y equipos de informática	

### III.I Espionaje

El tipo penal de espionaje contenido en el Código Penal Federal (artículo 127) establece que comete el delito quien “en tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos”. Además, el artículo señala que se impondrá la misma pena a quien “en tiempo de paz proporcione, sin autorización a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones, o cualquier dato de establecimientos o de posibles actividades militares”. Es justamente esta última parte la que podría implicar obstáculos para el ejercicio periodístico, la falta de claridad respecto de la finalidad de proporcionar dicha información podría inhibir cualquier tipo de actividad periodística que esté relacionada con

investigar o informar sobre actividades militares y que sea publicada por algún medio de comunicación fuera del país. Esta falta de claridad hace que el tipo penal no encaje en la delimitación del Test Tripartito, específicamente en su apartado de legalidad, pues la limitación no es taxativa, precisa ni clara, pudiendo impactar negativamente en el ejercicio del periodismo. Además, la redacción del tipo penal analizado tampoco sería proporcional, ya que implicaría un sacrificio desmedido de la libertad de expresión y la

democracia frente a las ventajas que se podrían encontrar mediante tal limitación.

### III.II Sedición

<sup>67</sup> Se toma nota del delito de amenazas contenido en el Código Penal Federal, el cual, si bien no se incluye como parte de este análisis porque se estima que sus verbos rectores no necesariamente afectan a la libertad de prensa, sí se considera que su configuración contiene elementos que pueden ser dañinos para la libertad de expresión en general. Ejemplo de lo anterior es que aún castigan conductas relacionadas con afectar el “honor”.

El tipo penal de sedición contemplado en el Código Penal Federal (artículo 130), establece que comete dicho delito quien “en forma tumultuaria sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones con alguna de las finalidades”. Las finalidades a que se refiere son las contenidas en el artículo 132 del CPF, entre ellas, reformar la Constitución, integrar instituciones constitucionales o impedir el desempeño de algún funcionario de la federación. Asimismo, el tipo penal establece una pena para quienes “dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición”.

El tipo penal deja una puerta grande de interpretación respecto del objetivo legítimo que busca este tipo penal. La anterior ambigüedad es una afrenta a la vertiente de legalidad del Test Tripartito, ya que al no especificar en qué consisten los verbos rectores de “ataque” o “resistencia”, ni tampoco si se impida efectivamente o sólo se “busque impedir” alguna de las funciones que señala, deja una ambigüedad grande. Tampoco se establece algún excluyente de antijuridicidad relacionado con el ejercicio del periodismo; por lo que este artículo podría utilizarse como una herramienta inhibitoria de la investigación y difusión periodística.

Lo anterior también haría que el apartado de proporcionalidad del Test Tripartito no se cumpla en este delito, ya que al afectar desmedidamente el ejercicio periodístico se termina por afectar la estabilidad del Estado democrático, especialmente cuando se trate de investigaciones periodísticas que versen sobre discursos de interés público relacionadas con reformas constitucionales, integración de instituciones públicas y ejercicio indebido de funciones por parte del funcionariado público federal.

### III.III Rebelión

El tipo penal descrito en el artículo 135 del Código Penal Federal, establece que comete el delito de rebelión quien “I.- En cualquier forma o por cualquier medio invite a una rebelión; II.- Residiendo en territorio ocupado por el Gobierno: a) Oculte o auxilie a los espías o exploradores de los rebeldes, sabiendo que lo son; b) Mantenga relaciones con los rebeldes, para proporcionarles noticias concernientes a las operaciones militares u otras que les sean útiles; III.- Voluntariamente sirva un empleo, cargo o comisión en lugar ocupado por los rebeldes, salvo que actúe coaccionado o por razones humanitarias”.

Al igual que en tipos penales anteriores, el de rebelión no cumple con las exigencias propias del derecho penal desde una perspectiva de libertad de expresión. En primer lugar porque no se cumple con el carácter de legalidad contenido en el Test Tripartito, ya que el tipo penal es ambiguo e impreciso, porque no señala ni describe con suficiente precisión en qué consisten las conductas prohibidas. Es preocupante que el texto no señale ni explique qué se entiende por “rebelión”, dejando un margen de interpretación demasiado amplio para el juzgador. También preocupa que el texto señale “proporcionar noticias” y “ocultar información” como verbos rectores del delito, sin hacer una categorización exhaustiva de los supuestos y sin establecer excluyentes de antijuridicidad para el ejercicio del periodismo.

El tipo penal también contravendría el apartado de proporcionalidad, ya que su afectación al derecho humano de libertad de expresión es profunda y afecta la discusión pública de temas legítimos de interés general.

### III.IV Terrorismo y terrorismo internacional



En este apartado, debido a sus similitudes, se decidió analizar simultáneamente ambos delitos. Se observa tanto en el artículo 139 como en el 148 Bis del CPF, que los verbos rectores y los complementos del tipo penal son en esencia los mismos. Se establece que comete dichos delitos quien “utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento intencionalmente, realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación”. Por otro lado, se establece una pena para quien “encubra a un terrorista, teniendo conocimiento de sus actividades o de su identidad”.

Si bien es posible entender que el objetivo legítimo de este delito es proteger la paz pública y la seguridad nacional, algunos de sus elementos podrían ser problemáticos al no establecer conceptos claros o excluyentes de antijuridicidad relacionados con el ejercicio del periodismo. Por un lado, si bien es complicado que una investigación periodística entre en el tipo penal en estudio, hay un apartado que podría abrir las posibilidades de una interpretación más restrictiva, esto es, cuando el artículo señala “cualquier otro medio violento”; en esencia, el ejercicio del periodismo no es una actividad violenta, pero una interpretación restrictiva podría dar a entender que si derivado del trabajo periodístico surge un hecho violento podría configurarse el delito de terrorismo si es que se busca, por ejemplo, señalar alguna actividad irregular de alguna autoridad o figura pública.

Sin embargo, se estima que el principal problema se encuentra cuando el tipo penal habla de “encubrir” a un terrorista cuando se tiene “conocimiento de sus actividades”. Es así que podría vulnerarse el derecho a la protección de las fuentes periodísticas en una investigación relacionada con el terrorismo, el artículo es tan amplio y poco preciso que termina por vulnerar el apartado de legalidad del Test Tripartito ya que la conducta no se explica con detalle, poniendo en riesgo la actividad periodística.

### III.V Desobediencia y resistencia de particulares

En los tipos penales aquí señalados se busca castigar los delitos contra la autoridad, entre otras cosas, lo que se observa preocupante en la redacción de los artículos 178 Bis y 179, es que su configuración podría colisionar con la protección de las fuentes periodísticas. Se menciona que se impondrán penas a quien se “rehúse” a dar información de “forma dolosa” para la localización de dispositivos de comunicación en temas relacionados con delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, amenazas, etcétera.

Si bien el objetivo legítimo del delito parece ser necesario, se encuentra que no se cumpliría con el Test Tripartito en su apartado de legalidad, ya que no se contemplan excluyentes de antijuridicidad en temas relacionados con investigaciones periodísticas, lo que sin duda podría inhibir el ejercicio periodístico.

### III.VI Ultrajes a las insignias nacionales

Tal como se estudió en los delitos encontrados como problemáticos en la legislación estatal, a nivel federal se establece el delito de ultrajes a las insignias nacionales, contenido en el artículo 191, básicamente busca sancionar a quien “ultraje el escudo de la República o el pabellón nacional, ya sea de palabra o de obra”. También se plantean penas para quien “haga uso indebido del escudo, insignia o himno nacionales”.

Lo anterior tiene un efecto directo en el ejercicio periodístico, ya que se plantea sancionar a quien se exprese de manera irrespetuosa hacia las insignias nacionales. El tipo penal no cumple con ninguno de los apartados del Test Tripartito; por un lado, no se observa que cumpla con las exigencias de taxatividad en materia penal, su redacción es amplia y ambigua, no queda clara la manera en cómo se configura el “ultraje”, ni qué acciones se entienden por “de palabra o de obra”. Tampoco se explica en qué consiste el “uso indebido”. Por lo que un tipo penal tan amplio y ambiguo pone en peligro la crítica periodística en diversas vertientes, incluso la sátira política en sus vertientes literaria y gráfica.

El tipo penal no justifica su necesidad, ya que utiliza el medio más restrictivo para sancionar una forma de libertad de expresión que bien podría desarrollarse a través de la vía civil o administrativa. Por último, es desproporcionado ya que la medida resulta exagerada frente a las ventajas que podría plantear, su aplicación en detrimento del ejercicio de la libertad de expresión traería como consecuencia una afectación al debate democrático.

### III.VII Pornografía de personas menores de edad

El objetivo legítimo del delito de pornografía infantil no está en discusión. Su inclusión en este trabajo responde principalmente a uno de sus elementos, el cual está expresado de forma ambigua y general, lo que podría traer problemáticas en el ejercicio del periodismo. El artículo 202 establece que se impondrá la misma pena a quien “reproduzca”, “almacene”, “distribuya”, “exponga”, “transmita” el material a que se refiere el tipo penal. Por su parte, el artículo 202 Bis señala que recibirá pena quien “almacene” el material a que se refiere el delito, sin fines de comercialización o distribución.

El principal problema que se encuentra en este tipo penal es en el apartado de reproducción y almacenamiento. Si bien se entiende el espíritu de tipificar este tipo de conductas, también es cierto que redactarlas de manera amplia podría terminar por afectar una investigación periodística, por ejemplo, relacionada con redes de pornografía infantil. Se estima que esta cuestión provoca que el apartado de legalidad en el Test Tripartito no se cumpla, porque si bien el objetivo del delito es legítimo su falta de redacción clara podría terminar por afectar la investigación periodística sobre el tema, lo cual, a su vez, podría ser contraproducente para combatir el fenómeno delictivo.

### III.VIII Apología del delito

El artículo 208 establece que se castigará con pena de cárcel a quien “provoque” públicamente a cometer un delito, o haga la “apología” de éste o de algún vicio. Como es de observarse este tipo penal es de una técnica legislativa tan pobre que no cumple con las exigencias propias del principio de taxatividad penal, lo que implica que no encuadre con el Test Tripartito en su apartado de legalidad.

El delito puede ser interpretado de tantas maneras que el ejercicio

legítimo de la libertad de expresión podría caer dentro del abanico de posibilidades que este tipo penal podría sancionar. A su vez, no se justifica el apartado de necesidad del Test Tripartito, ya que se establece un castigo para quien incite a cometer un delito, sin precisar más, cuando esto debería regularse específicamente en cada tipo penal. Su sola inclusión no justifica su posible intromisión en la libertad de expresión.

### III.IX Revelación de secretos

Al igual que en los tipos penales detectados en las legislaciones estatales, a nivel federal el Código Penal, en su artículo 210, establece que se impondrán penas a quien sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, “revele” algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto. A su vez, el artículo 211 señala que se aplicará sanción cuando “la revelación punible sea hecha por persona que presta servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público”, asimismo, el artículo 211 establece que “quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, se le aplicarán sanciones de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa”.

Se estima que al igual que en las legislaciones estatales la falta de claridad en el tipo penal podría ser riesgosa e inhibitoria para el ejercicio del periodismo; principalmente porque no se determina qué se entenderá por “sin causa justa”, y al dejar esto tan amplio el juzgador bien podría entender que el ejercicio del periodismo es una causa justa o podría entender lo contrario; sin embargo, al no existir un estándar claro en la ley se estima que este tipo penal carece del elemento de taxatividad, por lo que incumpliría con el Test Tripartito en su apartado de legalidad. Se resalta que es preocupante que no se contemplen discursos que deberían gozar de una especial protección, como aquellos de interés público. La configuración legislativa de este delito tampoco establece herramientas interpretativas que permitan proteger a los informantes o a las plataformas de medios de comunicación en donde se pudiera “revelar” información que caiga en los supuestos establecidos en los delitos, pero que podría tener un interés público legítimo.

Se reitera que este tipo penal no sería proporcional, ya que podría afectar directamente el ejercicio de la libertad de expresión en una sociedad democrática.

### III.X Usurpación de profesión

El artículo 250 establece que se sancionará a quien “sin tener título profesional o autorización para ejercer alguna profesión reglamentada, expedidas por autoridades u organismos legalmente capacitados para ello, conforme a las disposiciones reglamentarias del artículo 5 constitucional. a) Se atribuya el carácter del profesionista. b) Realice actos propios de una actividad profesional, con excepción de lo previsto en el 3er. párrafo del artículo 26 de la Ley Reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. Constitucionales. c) Ofrezca públicamente sus servicios como profesionista. d) Use un título o autorización para ejercer alguna actividad profesional sin tener derecho a ello. e) Con objeto de lucrar, se una a profesionistas legalmente autorizados con fines de ejercicio profesional o administre alguna asociación profesional”.

Es importante asentar que la jurisprudencia internacional ha desarrollado ampliamente este tema. Por ejemplo, Frank La Rue<sup>68</sup> ha asentado que desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, “no se puede exigir a quien ejerce el periodismo que cumpla con determinados criterios como estar en posesión de un título académico, de una colegiatura o asociación profesional o de un registro gestionado por el Estado. La exigencia más grave es el registro, en tanto es una forma de control por parte del Estado. La pertenencia a un colegio profesional, asociación o sindicato de forma voluntaria, es algo bueno; pero no puede ser obligatorio.”<sup>69</sup> En tal sentido, la Corte Interamericana ha asentado que las razones de orden público que justifican la colegiación de ciertas profesiones no son aplicables al ejercicio periodístico pues limitarían permanentemente el derecho de hacer uso pleno de la libertad de expresión.<sup>70</sup>

Lo anterior pone de manifiesto que el delito de usurpación de funciones públicas o profesión no cuenta con el carácter de taxatividad penal, pues deja desprotegido el ejercicio del periodismo para el cual no debe ser necesario contar con un título o cédula profesional. Esta exigencia hace desproporcional el tipo penal específicamente en relación con no brindar salvedades respecto al ejercicio de la libertad de expresión a través del periodismo.

### III.XI Acceso ilícito a sistemas y a equipos de informática

Este tipo penal establece en el segundo párrafo del artículo 211 Bis 1, que se sancionará a quien “sin autorización conozca o copie información contenida en sistemas o equipos de informática protegidos por algún mecanismo de seguridad”. Además, en el artículo 211 Bis 2 se establece que se aplicarán sanciones a quien

“sin autorización conozca o copie información contenida en sistemas o equipos de informática del Estado, protegidos por algún mecanismo de seguridad”.

El tipo penal es problemático para la labor periodística, especialmente en su vertiente de investigación sobre temas de interés público o sobre las actividades de las autoridades del Estado. Se ha documentado que en muchas ocasiones se ha silenciado la labor periodística cuando se centra en posibles hechos de corrupción llevados a cabo desde las propias instituciones públicas.

En este caso, las limitaciones que establece el tipo penal afectan la forma en cómo un periodista podría allegarse de información

relacionada con investigaciones sobre temas de interés público e incluso relacionadas con el ejercicio de las actividades de funcionarios públicos. El hecho de que el tipo penal no establece excluyentes de antijuridicidad para el ejercicio del periodismo tiene un efecto inhibitorio. Es decir, la falta de una redacción expresa que

proteja al periodismo es el principal problema en este tipo penal, por lo que se considera que no cumple con el apartado de legalidad del Test Tripartito.

<sup>68</sup> Subdirector general para la comunicación e información de la UNESCO y ex relator de Naciones Unidas sobre la protección y promoción de la libertad de opinión y expresión.

<sup>69</sup> Información disponible en línea en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>

<sup>70</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). Opinión Consultiva OC-5/85, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Párrafo 76. San José, Costa Rica. Recuperada el 04 de julio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf)

Además, al igual que en los delitos de violación a la correspondencia, en esta figura se deja un margen de interpretación demasiado amplio sobre sus conductas. No se hacen diferencias entre quien “conozca” de la información y quien efectivamente la “copie” de algún sistema de información. No se protege a las personas periodistas ni a sus fuentes o informantes en el supuesto de que información de interés público fuera obtenida de esta manera y llegue al conocimiento de un periodista o medio de comunicación. Al respecto, vale la pena recordar lo que Naciones Unidas y la CIDH han asentado al respecto:

(...) otras personas, como los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla. Los denunciantes (whistleblowers) que, siendo empleados gubernamentales, divulguen información sobre violaciones del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe.

## IV. CONCLUSIONES

A continuación se detallan los principales hallazgos encontrados en esta investigación:

1. A nivel estatal se encontraron 33 tipos penales problemáticos que ponen en riesgo el ejercicio del periodismo en México. Después de un análisis detallado se encontró que estas figuras delictivas no cumplen con el Test Tripartito usado como referente principal del análisis en este trabajo. La mayoría de ellos no encuadra con el carácter de legalidad, es decir, incumplen el principio de taxatividad penal, lo que implica que su configuración es tan ambigua que podría derivar en una forma de autocensura para el periodismo.
2. En el Código Penal Federal se encontraron 11 tipos penales que representan un riesgo para el ejercicio del periodismo. Ninguno de los delitos señalados cumple con el Test Tripartito desarrollado desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; los principales problemas, al igual que en las legislaciones estatales, es que no se cumple con el principio de taxatividad, dejando un amplio espectro de interpretación que podría terminar por afectar al periodismo; por otro lado, si bien no todos los delitos señalados, sí algunos podrían resultar desproporcionados en una sociedad que se entiende como libre y democrática.
3. Se observa con preocupación que aún hay códigos penales estatales que tipifican alguna de las formas conocidas de delitos contra el honor (injurias, calumnias o difamación). Estados como Nuevo León, Yucatán, Zacatecas, Campeche, Sonora y Michoacán cuentan con legislaciones penales que contemplan este tipo de delitos, cuya mera existencia es una afrenta a la libertad de expresión y al ejercicio del periodismo, por lo que se recomienda que se deroguen de los códigos penales y en su lugar se regulen las responsabilidades ulteriores desde el ámbito civil.
4. Otro delito que es preocupante es el de ultrajes a la autoridad, ya que no se encuentra una justificación proporcional en un estado democrático debido a que en la mayoría de los códigos que lo contemplan no se define qué se entenderá por "ultrajes", lo que al ser tan ambiguo genera un efecto inhibitorio. A todas luces, esto deja en desprotección el ejercicio del periodismo, principalmente cuando se trata de abordar discursos de interés público.
5. Es preocupante que los delitos "contra la seguridad de la comunidad" también conocidos como delitos de "halconeos" sigan presentes en 22 estados de la República, aun cuando la Suprema Corte de Justicia ha declarado la inconstitucionalidad de este tipo de delitos, principalmente por su afectación a la libertad de expresión y al ejercicio del periodismo.
6. Por otro lado, se señalan ciertos delitos que, si bien tienen un objetivo legítimo proporcionado, en su configuración se adolece de taxatividad, lo que genera lagunas importantes que podrían derivar en criterios o interpretaciones restrictivas respecto del periodismo. Algunos de estos delitos son los de discriminación, pornografía infantil, violación a la intimidad sexual, trata de personas y turismo sexual, entre otros.
7. Se hace notar que en algunos códigos penales aún se establecen delitos de carácter electoral; aunque en la actualidad la mayoría de estos delitos forman parte de legislaciones especiales en la materia, se identifica un problema en su configuración normativa que puede afectar negativamente en el ejercicio del periodismo, por lo que también se debería poner especial

atención en los delitos electorales contenidos fuera de los códigos penales que pudieran criminalizar de alguna manera al periodismo.

## V. PROPUESTAS DE LEGISLACIÓN CON PERSPECTIVA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

A todas las legislaturas estatales se les insta a revisar los códigos penales en su totalidad para identificar si hay ambigüedad en las tipificaciones, que puedan atentar contra la labor periodística. También es necesaria la revisión de los tipos penales desde el enfoque del principio de necesidad y de intervención mínima del derecho penal. Cuentan con este insumo, pero los poderes legislativos estatales son los actores ideales para la revisión integral de su marco normativo estatal.

En términos generales, se sugiere derogar de los códigos penales estatales y el Federal todo delito que pretenda sancionar conductas contra el honor, ya que se estima que dichas acciones deberían desahogarse por la vía civil a través de responsabilidades ulteriores. De igual manera, reformar todos aquellos delitos que, si bien tienen un objetivo legítimo y proporcional, incluyan una redacción ambigua, pues podría terminar por criminalizar conductas totalmente legítimas dentro del marco de la libertad de expresión.

A los poderes ejecutivos estatales se les sugiere abonar al cuidado de las modificaciones contenidas en los decretos que se publican en la materia.

A los poderes judiciales estatales, impartir justicia conforme a los estándares nacionales, internacionales y a los principios aplicables en la defensa de los derechos humanos. Actuar con independencia judicial al resolver los casos en los que se intenta criminalizar la labor periodística.

Por la constante modificación de estos códigos, se necesita la revisión de lo vigente para garantizar una plena armonización legislativa con estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, específicamente libertad de expresión, y el sumo cuidado de las próximas modificaciones, pues siempre se corre el riesgo de generar retrocesos.

Como se ha mencionado, se debe poner atención principalmente en la revisión de los tipos penales señalados en este trabajo que son un riesgo a la labor periodística, en los cuales uno de los elementos fundamentales identificados como problemáticos es la ambigüedad de verbos rectores.

Es necesario derogar los tipos penales que ya han sido señalados por la sociedad civil, academia y los organismos internacionales como restrictivos a la libertad de expresión y no únicamente como riesgo para la labor de periodistas. Por ejemplo, continuar con los esfuerzos para derogar, de los códigos penales estatales, los delitos de calumnia, injurias, difamación y ataques al honor.

Desde los distintos poderes legislativos es necesaria la actualización y compromiso para profundizar y estandarizar el conocimiento de temas fundamentales, como derechos humanos, libertad de expresión y protección a periodistas, con todas las personas que se van integrando en los congresos estatales.

Fomentar espacios de participación real y no de simulación con distintos actores de la sociedad que conozcan los temas, pero también que sean quienes viven la criminalización desde el sistema de justicia penal, como son las personas periodistas. Esta medida ha mostrado ser una buena práctica para evitar tener efectos negativos, a pesar de que las intenciones sean de compromiso con los temas expuestos.

## VI. FUENTES DE REFERENCIA

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. (2017). El Derecho a la Libertad de Expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas. Guía curricular y materiales de estudio. Bogotá. URL: <https://bit.ly/2LY9kGS>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II.171, Doc. 31, 12 de febrero de 2019. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/2NCvi2w>

CHOCARRO, Silvia. (2017). *Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina*. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/36bg7Ui>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1995). *Informe Anual 1994*, Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Título IV, OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9. Washington, DC.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1996). Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Washington, DC.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Transcritos en: CorteIDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111. San José, Costa Rica.

Organización de los Estados Americanos. (2009). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. Washington, DC. Recuperado el 20 de junio de 2021. URL: <https://bit.ly/3qWX2gJ>

### Jurisprudencia

#### Nacional – Suprema Corte de Justicia de la Nación

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 11/2013. México. URL: <https://bit.ly/3p-Pw3Ee>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Sentencia del Juicio de Amparo en Revisión 492/2014. México. URL: <https://bit.ly/2Tqn-NyH>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 09/2014. México. URL: <https://bit.ly/3gkz9NF>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014) Sentencia del Juicio de Amparo en Revisión 482/2014. México. URL: <https://bit.ly/2TYjDhv>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). Sentencia del Juicio de Amparo Directo en Revisión 2255/2015. México. URL: <https://bit.ly/3tOPGOY>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). Sentencia del Juicio de Amparo Directo en Revisión 4436/2015. México. URL: <https://bit.ly/3EoNYsm>

#### Casos contenciosos internacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Sentencia del Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Sentencia del Caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Sentencia del Caso “La Última Tentación de Cristo” Olmedo Bustos y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Sentencia del Caso López Alvarez vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Sentencia del Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Sentencia del Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. San José Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica.

#### Opiniones consultivas

Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Art. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5. San José, Costa Rica.

#### Legislación Nacional<sup>71</sup>

Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 2014, disponible en: <https://bit.ly/3cz4slq>

Código Penal Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931, disponible en: <https://bit.ly/3nNdr94>

Código Penal para el Estado de Aguascalientes, publicado en el

<sup>71</sup> Como se aclaró al inicio del texto, la legislación nacional se recuperó de los sitios web de los congresos estatales, Cámara de Diputados, gacetas oficiales y consejerías jurídicas entre los meses de enero a marzo de 2021, y se verificó su vigencia en noviembre de 2021.



Periódico Oficial, 20 de mayo de 2013, disponible en: <https://bit.ly/3cuUu8D>

Código Penal para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial, 20 de agosto de 1989, disponible en: <https://bit.ly/3waih1w>

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, 30 de noviembre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/3iCBHle>

Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial, 16 de julio de 2002, disponible en: <https://bit.ly/3pOORNP>

Código Penal del Estado de Campeche, publicado en el Periódico Oficial, 20 de julio de 2012, disponible en: <https://bit.ly/2TdV7sC>

Código Penal para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial, 14 de marzo de 2007, disponible en: <https://bit.ly/3x9rS8Q>

Código Penal del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial, 27 de diciembre de 2006, disponible en: <https://bit.ly/3570hYe>

Decreto N° LXV/RFCOD/0764/2018 II, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 9 de junio de 2018, disponible en: <https://bit.ly/3gvUYZI>

Código Penal de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial, 27 de octubre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/3xpTkj1>

Código Penal para el Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial, 11 de octubre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/3gnmkRh>

Código Penal del Estado Libre y Soberano de Durango, publicado en el Periódico Oficial, 14 de junio de 2009, disponible en: <https://bit.ly/357fHNV>

Código Penal del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial, 20 de marzo de 2000, disponible en: <https://bit.ly/3wdUNIH>

Código Penal del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial, 2 de noviembre de 2001, disponible en: <https://bit.ly/3iAFIXo>

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial, 1 de agosto de 2014, disponible en: <https://bit.ly/3ctzfQA>

Código Penal para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial, 9 de junio de 1990, disponible en: <https://bit.ly/3xaT5bh>

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, promulgado el 2 de agosto de 1982, disponible en: <https://bit.ly/3gd5tBK>

Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial, 17 de diciembre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/3xi3MZP>

Código Penal para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial, 9 de octubre de 1996, disponible en: <https://bit.ly/355tDlj>

Código Penal para el Estado de Nayarit, publicado en el Periódico Oficial, 6 de septiembre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/3ghPkd6>

Código Penal para el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial, 26 de marzo de 1990, disponible en: <https://bit.ly/3zfs5ZX>

Código Penal del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial, 9 de agosto de 1980, disponible en: <https://bit.ly/2U0UJhz>

Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicado en el Periódico Oficial, 23 de diciembre de 1986, disponible en: <https://bit.ly/3gmGzyl>

Código Penal para el Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial, 23 de julio de 1987, disponible en: <https://bit.ly/3xi5R85>

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial, 29 de diciembre de 2000, disponible en: <https://bit.ly/3g8KXT1>

Código Penal del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial, 29 de septiembre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/2Ssgg27>

Código Penal para el Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial, 28 de octubre de 1992, disponible en: <https://bit.ly/3ziCB2D>

Código Penal Sonora, publicado en el Periódico Oficial, 24 de marzo de 1994, disponible en: <https://bit.ly/3cpxzVm>

Código Penal para el Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial, 5 de febrero de 1997, disponible en: <https://bit.ly/3g9DqU0>

Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial, 20 de diciembre de 1986, disponible en: <https://bit.ly/3vgBqxs>

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial, 31 de mayo de 2013, disponible en: <https://bit.ly/2SplNXc>

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Periódico Oficial, 7 de noviembre de 2003, disponible en: <https://bit.ly/3gdYJE2>

Código Penal del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, 30 de marzo de 2000, disponible en: <https://bit.ly/2SnNfEA>

Código Penal para el Estado de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial, 17 de mayo de 1986, disponible en: <https://bit.ly/35cl1OI>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, disponible en: <https://bit.ly/3kmjUx>

Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial, 12 de septiembre de 2007, disponible en: <https://bit.ly/3wNxMfO>

Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial, 18 de julio de 2014, disponible en: <https://bit.ly/3yRlyVd>

Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico para el Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial, 28 de julio de 2013, disponible en: <https://bit.ly/3c2IEOX>

Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial, 25 de diciembre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/34xFoXJ>

Ley para la Protección Integral de Periodistas y Personas Defensoras de los Derechos Humanos del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial, 31 de mayo de 2021, disponible en: <https://bit.ly/3gq3s4g>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial, 26 de octubre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/3i7mX43>

Ley del Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial, 21 de noviembre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/3i5J4HY>

Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial, 27 de agosto de 2012, disponible en: <https://bit.ly/2Ra6kJT>

Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial, 25 de octubre de 2016, disponible en: <https://bit.ly/3fLowTT>

Ley que Establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial, 6 de julio de 2012, disponible en: <https://bit.ly/3vh63Tn>

Ley que Establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial, 28 de abril de 2011, disponible en: <https://bit.ly/3gmNKYO>

## Iniciativas

Iniciativa para derogar la fracción IX del artículo 240 y los artículos 249 y 345 del Código Penal del Estado de Campeche, así como los artículos 47 y 49 de la ley de Vialidad, Tránsito y Control Vehicular del Estado de Campeche, presentada el 6 de junio de 2019, disponible en: <https://bit.ly/2U3TFcE>

Iniciativa con proyecto de decreto para derogar el artículo 249 del Código Penal del Estado de Campeche, presentada en octubre de 2015, disponible en: <https://bit.ly/2RRqp8g>



APARTADO 3

# LEGISLACIÓN LABORAL

## I. MARCO CONTEXTUAL DE LOS DERECHOS LABORALES PARA PERIODISTAS EN MÉXICO

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en el año 2018, abordaron la profunda crisis de derechos humanos que enfrenta México, exacerbada por el debilitamiento en el Estado de Derecho y la gobernabilidad, lo cual se ha visto traducido en homicidios, desapariciones y torturas, muchas veces perpetrados contra periodistas y medios de comunicación.

Lo anterior hace de México uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo.<sup>72</sup> La precariedad laboral, la falta de estabilidad en el empleo, los salarios por debajo del mínimo, la falta de garantías de seguridad e higiene, la violación al secreto de las fuentes y en general la falta de un trabajo digno para los periodistas en México, es lamentablemente. Un escenario común, por ejemplo, se ha documentado que en el estado de Guerrero, la remuneración formal de un periodista puede ser de casi la mitad del salario mínimo general. También hay información de que en Oaxaca algunas empresas pagan mil doscientos pesos al mes a sus periodistas a cambio de seis notas por día. En Veracruz se dan testimonios que señalan que algunos periodistas ganan veinte pesos por nota.<sup>73</sup>

No obstante, el problema va más allá de los salarios, en general, los derechos laborales de los periodistas han quedado desprotegidos por la legislación mexicana. Freedom House, en el año 2013, documentó que en México “la protección de la libertad de expresión y prensa es restrictiva, pues no atiende los derechos de vivienda, salud y empleo de los periodistas desplazados, aumentando su vulnerabilidad y alejándolos del ejercicio de su profesión. Condiciones laborales precarias y falta de apoyo del propio gremio, así como de los medios de comunicación en los que colaboran los periodistas, contribuyen a su vulnerabilidad. Las empresas periodísticas también están expuestas a las agresiones de grupos delictivos y autoridades.”<sup>74</sup>

También se ha documentado que las mujeres periodistas en la región enfrentan formas de discriminación y vulneración agravadas, comenzando desde la desigualdad en temas laborales hasta el acoso, la violencia, las amenazas y los feminicidios, lo cual se

agrava con una legislación deficiente y falta de actuar del Estado.<sup>75</sup>

Aunque al respecto han sido pocos los pronunciamientos de organismos internacionales sobre México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través del informe anual 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, invitó a “los propietarios de los medios de comunicación a proveer el apoyo apropiado a las y los periodistas, incluyendo protocolos de seguridad y capacitación adecuada para aminorar los riesgos. Asimismo, las y los periodistas y sus familiares deberían contar con medidas de seguridad social.”<sup>76</sup>

## II. Marco jurídico nacional e internacional usado como referencia para el análisis

En este apartado se presentan los estándares jurídicos nacionales e internacionales utilizados como base para el análisis legislativo del marco jurídico mexicano en materia de derechos laborales de periodistas. Cada uno de los apartados presentados explica, con base en los estándares señalados, cómo se llevó a cabo el análisis de la legislación.

### II.1 Conceptualización de personas periodistas

Se ha observado que en distintas legislaciones o decretos gubernamentales al abordar el concepto de “periodista” se hace muchas veces desde distintas visiones, algunas más amplias y otras más limitadas. Se considera que la definición más adecuada es aquella que recoge integralmente el carácter funcional del periodismo sin limitar a quienes ejercen labores periodísticas.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General 34, asentó que en la “función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de *blogs* y

<sup>72</sup> Reporteros sin Fronteras. (2021). “Violencia y miedo cotidianos”. México. Recuperado el 11 de julio de 2021. URL: <https://rsf.org/es/mexico>

<sup>73</sup> UNAM-CNDH. (2018). Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017: Tomo IV. Persecución a Periodistas. Páginas 19 y 20. México. Recuperado el 10 de julio de 2021. URL: <https://www.cndh.org.mx/documento/estudios-sobre-el-cumplimiento-e-impacto-de-las-recomendaciones-generales-informes-1>

<sup>74</sup> Freedom House. (2013). Informe sobre la Libertad de Expresión y Prensa en México. Párrafos 38 y 39. México. Recuperado el 10 de julio de 2021. URL: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Informe%20sobre%20la%20libertad%20de%20expresion%20y%20prensa%20en%20Mexico.pdf>

<sup>75</sup> Organización de los Estados Americanos. (2019). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2018. Página 380. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anales.asp>

<sup>76</sup> Organización de los Estados Americanos. (2011). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2010. Párrafo 385. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anales.asp>



otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios”, además asentó que es incompatible con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos limitar la libertad de los periodistas u otras personas que deseen ejercer la libertad de expresión a registros especiales o concesiones de licencias.<sup>77</sup>

En tal sentido, Frank La Rue<sup>78</sup> ha asentado que desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, “no se puede exigir a quien ejerce el periodismo que cumpla con determinados criterios como estar en posesión de un título académico, de una colegiatura o asociación profesional o de un registro gestionado por el Estado. La exigencia más grave es el registro, en tanto es una forma de control por parte del Estado. La pertenencia a un colegio profesional, asociación o sindicato de forma voluntaria, es algo bueno; pero no puede ser obligatorio.”<sup>79</sup>

Por su parte, la Corte Interamericana ha asentado que las razones de orden público que justifican la colegiación de ciertas profesiones no son aplicables al ejercicio periodístico pues limitarían de forma permanente el derecho de hacer uso pleno de la libertad de expresión.<sup>80</sup>

Se considera que la definición contenida en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas cumple con el carácter funcional mínimo establecido en párrafos anteriores; el artículo 2 define a las personas periodistas de la siguiente manera: “Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen”.

## II.II Garantía de la libertad de expresión en los entornos laborales

Este estándar ha sido desarrollado por la Corte Interamericana en el caso Lagos del Campo vs. Perú, en donde estableció que en los contextos laborales la protección del derecho a la libertad de expresión es particularmente aplicable, por lo que al Estado le corresponde no sólo respetarlo sino también garantizarlo, a fin de que las y los trabajadores o sus representantes puedan ejercerlo. En dicha sentencia, la Corte resaltó que “en caso de que exista un interés general o público, se requiere de un nivel reforzado de protección de la libertad de expresión, y especialmente respecto de quienes ejercen un cargo de representación.”<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2011). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Observación general N° 34. Párrafos 44 y 45. Ginebra. Recuperado el 15 de septiembre de 2021. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6KqG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1l5979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosD-nCG8FaqoW3y%2FwBq1hhVz22lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPF-dIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>

<sup>78</sup> Subdirector general para la comunicación e información de la UNESCO y ex relator de Naciones Unidas sobre la protección y promoción de la libertad de opinión y expresión.

<sup>79</sup> Center for International Media Assistance. (2017). Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina. Página 17. Washington, DC. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>

<sup>80</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). Opinión Consultiva OC-5/85, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Párrafo 76. San José, Costa Rica. Recuperada el 04 de julio de 2021: URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf)

<sup>81</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Sentencia del Caso Lagos del

Por lo tanto, es dable entender que la libertad de expresión resulta una condición necesaria para el ejercicio de las organizaciones de trabajadores, ya que de esta manera se puede buscar la protección de sus derechos y mejorar sus condiciones laborales. En tal sentido se buscó alguna cláusula en las legislaciones estatales o federales que garantice el ejercicio de la libertad de expresión en los entornos laborales.

## II.III Enfoque diferenciado del periodismo en relación con otras profesiones

Está ampliamente documentado, acreditado y validado por organismos nacionales e internacionales que las personas que ejercen el periodismo en México se enfrentan a barreras sistemáticas y estructurales que les impiden un desarrollo integral de sus derechos, afectándolos de maneras diversas y complejas. En tal orden de ideas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha asentado que la “defensa de grupos que han sido sujetos históricamente a patrones de discriminación estructural, puede conllevar riesgos adicionales y requieren que el Estado adopte un enfoque diferenciado.”<sup>82</sup>

Asimismo, la CIDH ha establecido que se tienen que tomar en cuenta las necesidades específicas de los grupos para garantizar una adecuada protección, por lo que el enfoque diferenciado debe estar presente en la implementación de las medidas que el estado implemente para garantizar su protección.<sup>83</sup>

Por su parte, desde el Sistema de Naciones Unidas se ha desarrollado el enfoque diferencial, el cual “busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos específicos, y prioriza acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados. Implica: identificar los vacíos y riesgos de protección de cada grupo y desarrollar herramientas para dar soluciones, promover la participación equitativa y planear y ejecutar medidas afirmativas basadas en caracterizaciones sistemáticas para la garantía del goce efectivo de los derechos de los diferentes grupos poblacionales.”<sup>84</sup>

En conclusión, se podría afirmar que el enfoque diferenciado implica considerar las condiciones de riesgo y vulnerabilidad a las que se enfrentan ciertos grupos, así como los factores que podrían incrementar los riesgos de violencia y discriminación, para tomar acciones específicas y diferenciadas desde el estado para que sean efectivas. Por lo tanto, al analizar si la legislación laboral cuenta con un enfoque diferenciado hacia quienes ejercen el periodismo, se busca identificar si las leyes locales o federales cuentan con una visión que responda a la preocupante situación a la que se enfrentan las y los periodistas en el ejercicio de su profesión.

Campo vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párrafo 76 y subsecuentes. San José, Costa Rica. Recuperada el 11 de julio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec\\_340\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf)

<sup>82</sup> Organización de los Estados Americanos. (2017). CIDH: Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. Párrafo 269. Washington, DC. Recuperado el 11 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

<sup>83</sup> Organización de los Estados Americanos. (2017). CIDH: Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. Washington, DC. Recuperado el 11 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

<sup>84</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2008). ACNUR: Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. Página 27. Colombia. Recuperado el 02 de julio de 2021. URL: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7536.pdf>



## II.IV Estabilidad laboral en el ejercicio del periodismo y derecho de objeción de conciencia

El artículo 123 de la Constitución mexicana, en su fracción IX, reconoce el derecho a la estabilidad laboral de las y los trabajadores al establecer que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo que, entre otras cosas, garanticen que los trabajadores “sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley” y que en el caso de despido injustificado tendrán el derecho a “optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal”.

Es de entenderse que el derecho a la estabilidad laboral es un derecho humano y tiene como garantías mínimas que las personas trabajadoras no pueden ser separadas o suspendidas de sus empleos salvo causas justificadas, y que en el caso de despidos que no tengan justificación podrán optar por la reinstalación o por la indemnización.

Desde un enfoque de libertad de expresión, se estima que la cláusula de conciencia para los periodistas es una garantía para asegurar la estabilidad laboral. El derecho de libertad de conciencia está reconocido en los estándares internacionales vinculantes a nuestro país y en la Constitución mexicana.<sup>85</sup> De dicho derecho deriva la objeción de conciencia, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas nace del artículo 18, en la medida en que una obligación puede entrar en serio conflicto con la libertad de pensamiento y conciencia de una persona.

En tal sentido, la objeción de conciencia en materia periodística implica que exista una cláusula que garantice un mecanismo jurídico y permita a quienes ejercen el periodismo a negarse a cumplir tareas que contravengan seriamente sus creencias y pensamientos. Entonces, la cláusula de conciencia podría significar que el periodista voluntariamente pueda dejar una empresa de comunicación cuando se le pida realizar acciones que contravengan diametralmente sus principios y valores desde la ética profesional, pero dejando a salvo su derecho a recibir una indemnización.<sup>86</sup>

En este apartado se evalúa que la configuración normativa no establezca modalidades que mermen la estabilidad laboral de las y los periodistas, y se asegure además la cláusula de conciencia.

## II.V La seguridad y la higiene en el trabajo

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 2 define al trabajo digno como aquél en el que, entre otras cosas, se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. En el mismo sentido, el Comité DESC de Naciones Unidas, ha establecido que la prevención de accidentes y enfermedades en los contextos laborales es un elemento indispensable del derecho a condiciones de trabajo “equitativas y satisfactorias”, además de estar relacionado con el derecho al más alto nivel posible de

salud física y mental.<sup>87</sup> Además, ha señalado que la legislación debe proteger la seguridad social y salud de los trabajadores aun cuando se desarrollen por cuenta propia (independientes).<sup>88</sup>

Las relatorías especiales de la CIDH y de la ONU se han pronunciado conjuntamente sobre este tema y han instado con urgencia a las empresas de comunicación para que mejoren las condiciones de seguridad laboral de las y los periodistas.<sup>89</sup> Lo anterior cobra especial interés derivado del preocupante contexto al que se enfrentan los periodistas actualmente; la organización Artículo 19 ha documentado<sup>90</sup> las precarias condiciones de seguridad e higiene en las que se desarrollan las y los periodistas en México, trayendo como consecuencia que el periodismo nacional haya sido de los más afectados en el mundo en cuanto a muertes de periodistas por la pandemia del Covid-19.<sup>91</sup>

Al respecto, Naciones Unidas ha establecido que “los trabajadores de los medios de comunicación deben contar con las protecciones que se consideren necesarias durante la pandemia, como máscaras protectoras y otros equipos pertinentes. Un entorno propicio engloba también la celebración de conferencias de prensa abiertas que incluyan a medios de comunicación independientes y la garantía de que todos los medios de comunicación, y no sólo los estatales, puedan tener acceso a los cargos públicos y otras fuentes de información”.<sup>92</sup>

Esto se tendría que analizar en la legislación laboral desde la óptica del ejercicio periodístico, tomando en cuenta situaciones ordinarias y extraordinarias que garanticen la seguridad e higiene de los periodistas en su ejercicio profesional, principalmente cuando se exponen a situaciones especialmente riesgosas para su integridad personal.

## II.VI Defensa legal en situaciones relacionadas con el ejercicio del periodismo

La protección de los periodistas es indispensable para garantizar la libertad de expresión. Lo anterior ha sido abordado por organismos regionales e internacionales dejando claro que para garan-

<sup>87</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2016) Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: Observación General 23. Párrafo 25. Ginebra. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfoUY19kME5pOqRbao%2bukBRbHverRQH-1JhhOvARU9LtsS20UvB5TzApjXWnliXUbN6UaBO4Xxh6ITBcxArPDgEN>

<sup>88</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2016) Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: Observación General 23. Párrafo 47, inciso g). Ginebra. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfoUY19kME5pOqRbao%2bukBRbHverRQH1JhhOvARU9LtsS20UvB5TzApjXWnliXUbN6UaBO4Xxh6ITBcxArPDgEN>

<sup>89</sup> Organización de los Estados Americanos (2017). Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México. Párrafo 36. Washington, DC. Recuperado el 19 de julio de 2021. URL: [https://hchr.org.mx/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/20180618\\_CIDH-UN-FINAL-MX\\_reportSPA.pdf](https://hchr.org.mx/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf)

<sup>90</sup> Artículo 19. (2021). Periodistas mexicanos ante el COVID-19. México. Recuperado el 01 de julio de 2021. URL: <https://articulo19.org/covid-19/periodistas-mexicanos-ante-el-covid-19/>

<sup>91</sup> Press Emblem Campaign. (2021). Más de mil periodistas han muerto por la Covid-19 en todo el mundo. Ginebra. Recuperado el 01 de julio de 2021. URL <https://pressemblem.ch/pec-news>

<sup>92</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2020). Consejo de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión. Párrafo 37. Ginebra. Recuperado el 01 de julio de 2021. URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_49\\_S.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_49_S.pdf)

<sup>85</sup> Ver por ejemplo artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>86</sup> Borgarelli E. y García D. (2008). Comunicación y cláusula de conciencia. Proceso histórico y nuevas perspectivas para nuestro ordenamiento jurídico. QUESTION N° 18, Edición Otoño. ISBN 16696581. Argentina. Recuperado el 11 de julio de 2021. URL: <http://www.perio.unlp.edu.ar/question/>

tizar la protección de los periodistas es necesaria la colaboración de los medios de comunicación, no únicamente a quienes tienen un trabajo permanente sino también a quienes trabajan en ellos de forma eventual.<sup>93</sup>

En tal sentido se estima que una medida de protección idónea, es que los empleadores, empresas de comunicación, brinden asesoría, acompañamiento y defensa legal de los periodistas cuando se enfrenten a situaciones relacionadas con el ejercicio de sus funciones.

Además, los medios de comunicación tendrían que asumir el compromiso de adoptar protocolos para brindar las herramientas que resulten necesarias para garantizar la protección de las y los periodistas.<sup>94</sup>

Por lo tanto, en este apartado se estudia si la legislación contempla que los empleadores brinden asesoría, acompañamiento y defensa legal a los periodistas cuando enfrenten procesos judiciales relacionados con el ejercicio de su labor periodística. En este apartado habrían de considerarse dos dimensiones como mínimo: a) cuando el periodista, derivado de su labor, enfrente un proceso civil o penal por difamación, injuria, calumnia, daño moral, etcétera, y b) cuando el periodista sea agredido con motivo de labor y requiera defensa legal.

## II.VII Inspecciones laborales

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, ha señalado que las inspecciones laborales son un elemento toral para aplicar adecuadamente la legislación laboral, ya que corresponde a los inspectores del trabajo estudiar si la legislación se aplica correctamente en los centros de trabajo y si se respetan los derechos de los trabajadores y trabajadoras. Incluso, ha documentado que algunos de los principales retos para garantizar los derechos laborales plenamente, podrían evitarse con una adecuada legislación en materia de inspecciones laborales.<sup>95</sup>

Si bien, las inspecciones laborales están contempladas en la legislación mexicana, son importantes si hay elementos para que quienes las lleven a cabo lo hagan con una perspectiva de libertad de expresión, es decir, con un enfoque diferenciado sobre el periodismo.

<sup>93</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2012). Declaración Conjunta sobre Delitos

contra la Libertad de Expresión del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). París. Recuperada el 13 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>

<sup>94</sup> Organización de los Estados Americanos. (2017). CIDH: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2016, recomendación 18. Página 564. Washington, DC. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>

<sup>95</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2021). Inspección del trabajo. Ginebra. Recuperado el 3 de julio de 2021. URL: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang-es/index.htm>

## II.VIII Secrecía de las fuentes

La SCJN ha definido al secreto profesional como aquel al que se encuentran obligadas determinadas personas por la naturaleza de su profesión, y que les impide divulgar cierta información cuyo conocimiento hubieran obtenido como consecuencia de su ejercicio laboral. Ha sostenido que aquella persona “que conozca de cierta información con motivo del ejercicio profesional, no puede ser obligado, a rendir testimonio sobre tal información, salvo que el titular de la misma le autorice para ello”.<sup>96</sup>

En la misma sintonía, el artículo 8 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que quienes ejercen el periodismo tienen el “derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

Consecuentemente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha resaltado la importancia de la secrecía de las fuentes en una sociedad democrática, ya que “los periodistas realizan un importante servicio al público cuando recaban y difunden información que no sería divulgada si la reserva de las fuentes no estuviera protegida. La confidencialidad, por lo tanto, es esencial para el trabajo de los periodistas y para el rol que cumplen en la sociedad de informar sobre asuntos de interés público”.<sup>97</sup>

La protección de las fuentes como derecho laboral derivado de la libertad de expresión debe estar protegido en la legislación, por lo que en este apartado se analiza si la legislación contempla esta garantía al ejercicio profesional periodístico.

## II.IX Salario adecuado para quienes ejercen el periodismo

La OIT ha reconocido que el salario es un elemento fundamental para garantizar condiciones adecuadas de trabajo.<sup>98</sup> La Ley Federal del Trabajo, al reconocer el salario digno en su artículo 2, establece como uno de sus componentes percibir un salario remunerador. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia reconoce al salario como un derecho fundamental<sup>99</sup>, por lo que su protección y garantía es una obligación ineludible de las autoridades.

De acuerdo con el Comité DESC, los criterios mínimos que debe cumplir un salario remunerado son los siguientes: un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie, garantizando en particular a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual y unas condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2008). Tesis Aislada I.3o.C.698 C de Rubro: SECRETO PROFESIONAL. DISPENSA DE LA OBLIGACIÓN DE RENDIR TESTIMONIO SOBRE HECHOS DE TERCEROS. México. Recuperado el 14 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/168790>

<sup>97</sup> Organización de los Estados Americanos. (2018). CIDH: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa. Recuperado el 11 de julio de 2021. Washington, DC. URL: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1110&IID=2>

<sup>98</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2021). Salarios. Ginebra. Recuperado el 11 de julio de 2021. URL: <https://www.ilo.org/global/topics/wages/lang-es/index.htm>

<sup>99</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Jurisprudencia IV.1o.A. J/8 (10a.) de Rubro: SALARIO. AL SER UN DERECHO FUNDAMENTAL ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 5o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA RETENCIÓN EN EL PAGO, ES SUSCEPTIBLE DE SUSPENSIÓN. México. Recuperado el 12 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2009367>

<sup>100</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2016) Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: Observación General 23. Párrafo 9. Ginebra. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx>

Por otro lado, el Comité DESC también ha acentuado que si las o los trabajadores tienen contratos que precarizan su salario, se deberán garantizar complementos salariales y otras medidas de protección adecuadas para mitigar la falta de certeza en el empleo.<sup>101</sup> Lo anterior es particularmente importante en el contexto en el que los periodistas en México reciben, muchas veces, un salario que no es remunerador.

Cuando los trabajadores tienen contratos precarios, podría ser necesario incluir complementos salariales y otras medidas de protección contra la arbitrariedad en aras de la equidad para mitigar la falta de seguridad en el empleo. Los salarios deberían pagarse en su totalidad, con periodicidad regular y sin retraso.

En este apartado, no se hace un análisis legislativo propiamente, sino más bien se revisa el trabajo de la Conasami para identificar si garantizar un salario remunerador a las y los periodistas en México.

---

?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfoUYY19kME-5pOqRbao%2bukBRbHveRQH1JhhOvARU9LtsS20UvB5TZaPjXWniixUbN6UaBO4Xx-h6ITBcxArPDgEN

<sup>101</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2016) Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: Observación General 23. Párrafo 10. Ginebra. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfoUYY19kME5pOqRbao%2bukBRbHveRQH1JhhOvARU9LtsS20UvB5TZaPjXWniixUbN6UaBO4Xxh6ITBcxArPDgEN>

### III. Resultados encontrados en las legislaciones estatales

¿Cuántos estados contemplan, cuando menos, en una de sus legislaciones aspectos sobre los derechos humanos laborales de los periodistas?

Estados que contemplan cuando menos una medida legislativa en material laboral		
ESTADO	LEGISLACIÓN	MEDIDA
Chiapas	Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Chiapas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrecía de las fuentes</li> <li>• Cláusula de objeción de conciencia</li> </ul>
Ciudad de Mexico	Ley del Secreto Profesional y Cláusula de Conciencia para el Ejercicio Periodístico de la CDMX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrecía de las fuentes</li> <li>• Cláusula de objeción de conciencia</li> </ul>
Coahuila	Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrecía de las fuentes</li> </ul>
Durango	Ley estatal para la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrecía de las fuentes</li> <li>• Cláusula de objeción de conciencia</li> </ul>
Guanajuato	Ley del Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrecía de las fuentes</li> </ul>
Guerrero	Ley para el bienestar integral de los periodistas del estado de Guerrero.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coadyuvancia con las empresas de comunicación para que cumplan sus obligaciones laborales.</li> </ul>
Hidalgo	Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrecía de las fuentes</li> <li>• Cláusula de objeción de conciencia</li> <li>• Protección de las empresas en misiones o tareas de alto riesgo profesional.</li> </ul>
Querétaro	Ley que establece el secreto profesional periodístico en el estado de Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrecía de las fuentes</li> </ul>
San LuisPototsí	Ley de protección al ejercicio del periodismo del estado de San Luis Potosí.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrecía de las fuentes</li> </ul>
Sonora	Ley que establece el secreto profesional periodístico en el estado de Sonora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrecía de las fuentes</li> </ul>

¿Cuántos estados contemplan en su legislación la garantía de la libertad de expresión en los entornos laborales?

Ningún estado.

De las legislaciones revisadas, en ningún estado de la República se encontró alguna norma que contemple la cláusula para garantizar la libertad de expresión en entornos laborales.

¿Cuántos estados contemplan un enfoque diferenciado del periodismo de otras profesiones en materia de derechos laborales?

Ningún estado.

De las legislaciones revisadas, en ningún estado de la República se encontró alguna norma que contemple un enfoque diferenciado del periodismo sobre otras profesiones en materia de derechos laborales.

¿Cuántos estados contemplan en su legislación garantías para la estabilidad laboral en el ejercicio del periodismo? ¿En cuántos se regula la objeción de conciencia como una garantía de estabilidad laboral?

Si bien la estabilidad laboral está regulada por la Ley Federal del Trabajo y no es facultad de los congresos locales legislar esta cuestión, se estudió cuáles estados contemplan la objeción de conciencia como una garantía laboral que termina por impactar positivamente en su estabilidad.

Se encontró la cláusula de objeción de conciencia en cuatro estados.

Estados que reconocen la objeción de conciencia	
Chiapas	Guanajuato
Ciudad de México	Hidalgo

¿Cuántos estados contemplan en su legislación mecanismos para brindar defensa legal en situaciones relacionadas con el ejercicio del periodismo?

Si bien ninguna legislación establece específicamente que los empleadores o empresas de comunicación deben brindar defensa legal a sus periodistas en situaciones relacionadas con el ejercicio de su profesión; en un estado se observó un avance positivo al respecto, específicamente en el estado de Guerrero, en el cual la Ley para el bienestar integral de los periodistas, en su artículo 24 establece que los "periodistas y sus familias podrán acogerse a los servicios que otorga la Dirección General de Defensoría de Oficio de la Secretaría General de Gobierno del Estado".

¿Cuántos estados contemplan en su legislación Inspecciones laborales con enfoque diferenciado para el periodismo?

Ningún estado.

Ningún estado contempla en su legislación estándares diferenciados en las inspecciones laborales cuando se trata de centros de trabajo en donde se ejerce el periodismo.

¿Cuántos estados contemplan en su legislación salvaguardas

para garantizar la secrecía de las fuentes?

En total nueve estados contemplan salvaguardas para garantizar la secrecía de las fuentes de las personas que ejercen el periodismo, específicamente los siguientes:

Estados que reconocen la secrecía de las fuentes		
Chiapas	Durango	Querétaro
Ciudad de México	Guanajuato	San Luis Potosí
Coahuila	Hidalgo	Sonora

## IV. Resultados encontrados en las legislaciones federales

### Ley Federal del Trabajo

La Ley Federal del Trabajo no establece ninguna prerrogativa especializada o enfoque diferenciado para salvaguardar los derechos laborales de las personas que ejercen el periodismo.

### Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no establece ninguna prerrogativa o enfoque diferenciado para salvaguardar los derechos laborales de las personas periodistas de acuerdo con sus atribuciones. Por ejemplo, en lo relativo al funcionamiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS.

### Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral

La Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral no establece ninguna prerrogativa o enfoque diferenciado para salvaguardar los derechos laborales de las personas periodistas de acuerdo con sus atribuciones. Por ejemplo, en cuanto a los procesos que podrían ventilarse a través de dicho Centro y que estén relacionados con casos de personas periodistas.

**RESOLUCIÓN del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales que habrán de regir a partir del 1 de enero de 2021 (DOF 12/12/2020)**

Si bien esta no es una legislación, es el documento normativo con el que cuenta el Estado mexicano para garantizar un salario mínimo a las personas que ejercen el periodismo. El principal problema de esta resolución es que los conceptos que usa son *REPORTERO(A) EN PRENSA DIARIA IMPRESA* y *REPORTERO(A) GRÁFICO(A) EN PRENSA DIARIA IMPRESA*, y no cumplen con los estándares mínimos ya señalados en este documento para garantizar plenamente los derechos de todas las personas que ejercen el periodismo. Es decir, se utiliza una definición limitativa y no funcional del periodista, lo que afecta negativamente al gremio. Se estima que ésta es una de las razones por las que existen actos de simulación respecto al pago mínimo que debería recibir cualquier periodista por su trabajo.



## V. Iniciativas

A continuación, se sistematizan las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados durante la LXIV LegislaEn el Senado de la República durante la LXIV Legislatura, se presentó la siguiente

Iniciativas presentadas en material laboral			
	1	2	3
Materia de Iniciativa	Se adiciona un Capítulo para reconocer derechos específicos para periodistas.	Se adiciona un Capítulo para reconocer derechos específicos para periodistas.	Se adiciona un Capítulo para reconocer derechos específicos para periodistas.
Quien Suscribe	Jorge Alcibíades García Lara, de MC.	Mariana Dunyaska García Rojas, del PAN.	Nohemí Alemán Hernández, del PAN.
Fecha presentación	6/02/2019	30/04/2019	8/11/2020
Estatus Actual	Retirada el 24/10/2019	Retirada el 29/10/2019	Pendiente *Precluida de acuerdo con el reglamento*
Aspectos a destacar positivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se reconocen los derechos de trabajadores periodistas permanentes o eventuales.</li> <li>La definición de periodista es adecuada.</li> <li>Reconoce objeción de conciencia y secreto profesional.</li> <li>Reconoce la asociación gremial y sindical de periodistas.</li> <li>Crea el Fondo Nacional de Apoyo a Periodistas para impulsar derechos sociales de periodistas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aunque ya fue materia de reformas recientes, se establece que el periodismo no podría considerarse en el régimen de subcontratación.</li> <li>Obligación del patrón de brindar seguro de vida a periodistas durante situaciones de riesgo.</li> <li>Se prohíbe terminación de la relación laboral durante situación de riesgo.</li> <li>Se reconoce derecho al secreto de las fuentes.</li> <li>Atribuciones específicas para las inspecciones laborales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La definición de periodista es adecuada.</li> <li>Se busca garantizar seguridad social.</li> <li>Se busca garantizar protección y colaboración por parte de patrones en caso de riesgo.</li> </ul>
Aspectos a destacar negativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se prevé que los periodistas también deberían dar recursos para el funcionamiento del Fondo Nacional de Apoyo a Periodistas.</li> <li>Se da una carga a los contratos escritos, aunque la intención no es negativa, la naturaleza protectora del derecho laboral mexicano se configura sin necesidad de contratos escritos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los derechos que establece son insuficientes.</li> <li>La definición de periodista no es adecuada (requisito de remuneración).</li> <li>Se da una carga a los contratos escritos, aunque la intención no es negativa, la naturaleza protectora del derecho laboral mexicano se configura sin necesidad de contratos escritos.</li> <li>En las inspecciones no contempla el tema de seguridad e higiene.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deja fuera aspectos importantes para la protección de periodistas.</li> </ul>

Iniciativas presentadas en material laboral			
	4	5	6
<b>Materia de Iniciativa</b>	Se adiciona un Capítulo para reconocer derechos específicos para periodistas.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en materia de periodistas.	Reforma y adiciona el artículo 6° de la CPEUM para tutelar la cláusula de conciencia y secreto profesional de los periodistas.
<b>Quien Suscribe</b>	Anita Sánchez Castro, de Morena	Joel Villegas González Héctor, PES	Aleida Alavez Ruiz, de Morena
<b>Fecha presentación</b>	10/11/2020	7/04/2020	31/10/2018
<b>Estatus Actual</b>	Pendiente *Precluida de acuerdo con el reglamento*	Pendiente *Precluida de acuerdo con el reglamento*	Retirada el 31/07/2019
<b>Aspectos a destacar positivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconoce el derecho de secrecía de las fuentes.</li> <li>Establece la cláusula de objeción de conciencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece, expresamente, la obligación constitucional del Congreso para legislar sobre derechos laborales de periodistas.</li> <li>Se establece la obligación laboral de garantizar la integridad y vida de periodistas.</li> <li>Se establece que los periodistas deberán ser sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio del Seguro Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se reconocen derechos de objeción de conciencia y secreto profesional para periodistas, de manera enunciativa, sin entrar a detalles.</li> </ul>
<b>Aspectos a destacar negativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sólo regula el trabajo independiente de “los periodistas: gráfico, audiovisual, radiofónico o digital”.</li> <li>No define el concepto de “trabajador periodista”.</li> <li>Establece inaplicable artículo 39 de la LFT en relación con los contratos.</li> <li>Si bien la iniciativa establece la consideración de dar mayor salario a periodistas en situación de riesgo, no establece parámetros para esto, lo cual podría devenir en simulación de la norma.</li> <li>No queda claro si hay derecho de indemnización en caso de hacer efectivo el derecho de objeción de conciencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establece que en el caso de periodistas, la persona empleadora quedará eximida de la obligación de reinstalación, y sólo indemnizará.</li> <li>Establece obligación del título para ejercer el periodismo.</li> <li>No se hace un enfoque diferenciado en cuanto a las necesidades de los periodistas en el apartado de prestaciones.</li> <li>Se establece el despido injustificado, pero se hace sin enfoque diferenciado ni perspectiva de libertad de expresión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Técnica legislativa es mejorable.</li> </ul>

Iniciativa presentada en materia laboral				
Materia de iniciativa	Quién suscribe	Fecha presentación	Estatus actual	Aspectos a destacar
Se adiciona un Capítulo para reconocer derechos específicos para periodistas.	Ovidio Salvador Peralta Suárez, de Morena.	29/01/2020	En estudio	<b>Positivos:</b> Considera aplicable el artículo 39 de la LFT.
			<i>*Precluida de acuerdo con el reglamento*</i>	<b>Negativos:</b> La definición de “periodista” no responde al carácter funcional establecido con antelación.  No responde, en términos específicos, a las necesidades de los periodistas.

## VI. Conclusiones

### Principales problemas encontrados

1. El principal problema encontrado es el alarmante vacío legislativo de las leyes mexicanas en materia de derechos laborales de periodistas. Esto es reflejo de los problemas estructurales y sistemáticos a los que se enfrentan las personas que ejercen el periodismo en México, es una de las formas en que se lacera la democracia, omitiendo las garantías mínimas para asegurar un trabajo digno a quienes ejercen el periodismo.
2. Por otro lado, se encontró de manera preocupante que cinco estados cuentan con leyes que establecen como requisito contar con título o cédula profesional para ejercer el periodismo. Los estados que cuentan con este tipo de legislación son Colima, Guanajuato, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.
3. Es preocupante que en medio de la pandemia por el virus SARS CoV-2 que provoca la enfermedad Covid-19, no se hayan establecido las mínimas garantías laborales para proteger la salud de las personas que ejercen el periodismo, siendo México uno de los países en donde más se vio afectada la prensa por este problema de salud.
4. La falta de seguridad y protección laboral para los periodistas que en México terminan por desarrollar un trabajo de alto riesgo, se ve reflejada en los altos índices de personas que, trabajando en labores de prensa, ha visto afectada su vida o su integridad personal. En el país más peligroso para ejercer el periodismo los derechos laborales deben ser una prioridad y aplicarse para aminorar el riesgo.
5. La falta de iniciativas de ley en los Congresos de los estados y la falta de interés por dictaminar las presentadas en el Congreso de la Unión son un indicador de la falta de interés de la mayoría de los legisladores en nuestro país, una falta de compromiso con quienes ejercen el periodismo y sus derechos.
6. También es preocupante la ausencia de estándares internacionales al respecto, organismos internacionales y regionales se han ocupado muy poco de este tema. El interés de la comunidad internacional por los derechos laborales de los periodistas no es claro, sin embargo es urgente que desde los organismos se impulsen cambios legislativos necesarios al interior de los estados.

## VII. Propuestas de legislación con perspectiva de libertad de expresión

### A nivel federal

- Crear un capítulo específico en la Ley Federal del Trabajo para:
- Establecer la definición funcional de periodista.
- Establecer que para garantizar los salarios mínimos de los periodistas se utilizará la definición funcional.
- Garantizar la estabilidad laboral de las personas que ejercen el periodismo, independientemente del esquema de trabajo.
- Reconocer el derecho de objeción de conciencia.
- Establecer la presunción de despido injustificado cuando un

periodista sea separado de sus funciones con motivo de su trabajo periodístico.

- Impedir la terminación de la relación laboral cuando un periodista esté en una situación de riesgo.
- En caso de despido, garantizar que se cumplan con los derechos laborales de la Ley Federal del Trabajo (reinstalación o indemnización).
- Establecer la obligación de los empleadores de garantizar la vida e integridad personal de los periodistas que trabajen en situación de riesgo.
- Establecer la obligación de los empleadores de brindar asesoría y acompañamiento jurídico cuando los periodistas enfrenten procesos legales por motivo de su trabajo.
- Garantizar la seguridad e higiene para los periodistas, especialmente en el contexto de pandemia por el Covid-19.
- Asegurar que los periodistas cuenten con las garantías mínimas de seguridad social con las que cuenta cualquier otra profesión.
- Garantizar los derechos de las mujeres trabajadoras, especialmente cuando son por cuenta propia, por ejemplo, a través de la protección de sus derechos sexuales y reproductivos.
- Los pequeños agricultores que recurren a la mano de obra familiar no remunerada para compensar las difíciles condiciones de trabajo merecen especial atención.
- Regular las inspecciones del trabajo a centros laborales dedicados al periodismo con un enfoque diferencial.
- Garantizar la asociación gremial y sindical.
- Reconocer el derecho de secrecía de las fuentes.
- Capacitación y formación.

### A nivel estatal

- Derogar de las legislaciones las normas que establezcan como requisito tener título o cédula profesional para ejercer el periodismo.
- Regular las inspecciones laborales con enfoque diferencial desde la instancia estatal correspondiente a través de las leyes orgánicas para la administración pública estatal.
- Garantizar la secrecía de las fuentes en todas las legislaciones.
- Garantizar la cláusula de libertad de expresión en los entornos laborales, principalmente en las leyes relativas al funcionamiento de los trabajadores del estado.

## VIII. FUENTES DE REFERENCIA

Artículo 19. (2021). Periodistas mexicanos ante el COVID-19. México. Recuperado el 01 de julio de 2021. URL: <https://articulo19.org/covid-19/periodistas-mexicanos-ante-el-covid-19/>

Borgarello E. y García D. (2008). Comunicación y cláusula de conciencia. Proceso histórico y nuevas perspectivas para nuestro ordenamiento jurídico. QUESTION N° 18, Edición Otoño. ISBN 16696581. Argentina. Recuperado el 11 de julio de 2021. URL:

<http://www.perio.unlp.edu.ar/question/>

Center for International Media Assistance. (2017). Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina. Washington, DC. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>

House. (2013). Informe sobre la Libertad de Expresión y Prensa en México. México. Recuperado el 10 de julio de 2021. URL: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Informe%20sobre%20la%20libertad%20de%20expresion%20y%20prensa%20en%20Mexico.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). Opinión Consultiva OC-5/85, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). San José, Costa Rica. Recuperada el 04 de julio de 2021: URL: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Sentencia del Caso Lagos del Campo vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. San José, Costa Rica. Recuperada el 11 de julio de 2021. URL: [https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec\\_340\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf)

Organización de los Estados Americanos. (2017). CIDH: Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. Washington, DC. Recuperado el 11 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (2018). CIDH: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa. Recuperado el 11 de julio de 2021. Washington, DC. URL: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1110&IID=2>

Organización de los Estados Americanos. (2018). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe conjunto del Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH, Edison Lanza, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, sobre su misión a México. Washington, DC. Recuperado el 10 de julio de 2021. URL: [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018\\_06\\_18%20CIDH-UN\\_FINAL\\_MX\\_report\\_SPA.PDF](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018_06_18%20CIDH-UN_FINAL_MX_report_SPA.PDF)

Organización de los Estados Americanos. (2011). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2010. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anales.asp>

Organización de los Estados Americanos. (2019). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2018. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anales.asp>

Organización de las Naciones Unidas. (2008). ACNUR: Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. Colombia. Recuperado el 02 de julio de 2021. URL: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7536.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2020). Consejo de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión. Ginebra. Re-

cuperado el 01 de julio de 2021. URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_49\\_S.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_49_S.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (2016) Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: Observación General 23. Ginebra. Recuperado el 15 de julio de 2021. URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfoUYUY19kME5pOqRbao%2bukBRbHveRQH1JhhOvARU9LtsS20UvB5TzaPjXWni-lxUbN6UaBO4Xxh6ITBcxArPDgEN>

Organización de las Naciones Unidas. (2012). Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). París. Recuperada el 13 de julio de 2021. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>

Organización de las Naciones Unidas. (2011). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Observación general N° 34. Ginebra. Recuperado el 15 de septiembre de 2021. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG-1d%2FPPrICAqhKb7yhsrdB0H1I5979OVGGb%2BWPAXik-s7ivEzdmLQdosDnCG8FaQW3y%2FrwBqQ1hhVz2z2lPrR6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPFdIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>

Organización Internacional del Trabajo. (2021). Inspección del trabajo. Ginebra. Recuperado el 3 de julio de 2021. URL: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo. (2021). Salarios. Ginebra. Recuperado el 11 de julio de 2021. URL: <https://www.ilo.org/global/topics/wages/lang--es/index.htm>

Press Emblem Campaign. (2021). Más de mil periodistas han muerto por la Covid-19 en todo el mundo. Ginebra. Recuperado el 01 de julio de 2021. URL: <https://pressemblem.ch/pec-news>

Reporteros sin Fronteras. (2021). Violencia y miedo cotidianos. México. Recuperado el 11 de julio de 2021. URL: <https://rsf.org/es/mexico>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Jurisprudencia IV.10.A. J/8 (10a.) de Rubro: SALARIO. AL SER UN DERECHO FUNDAMENTAL ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 5o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA RETENCIÓN EN EL PAGO, ES SUSCEPTIBLE DE SUSPENSIÓN. México. Recuperado el 12 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2009367>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2008). Tesis Aislada I.3o.C.698 C de Rubro: SECRETO PROFESIONAL. DISPENSA DE LA OBLIGACIÓN DE RENDIR TESTIMONIO SOBRE HECHOS DE TERCEROS. México. Recuperado el 14 de julio de 2021. URL: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/168790>

UNAM-CNDH. (2018). Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017: Tomo IV Persecución a Periodistas. México. Recuperado el 10 de julio de 2021. URL: <https://www.cndh.org.mx/documento/estudios-sobre-el-cumplimiento-e-impacto-de-las-recomendaciones-generales-informes-1>

## APARTADO 4





# LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN

## I. NOTA INTRODUCTORIA

Para esta investigación se estudió la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHyP o Ley de Protección) y las diferentes legislaciones estatales en materia de protección de personas periodistas. También se analizaron las iniciativas de ley sobre protección, acuerdos de creación de unidades estatales de protección, y leyes relacionadas con las personas periodistas, aun cuando no desarrollan mecanismos de protección específicamente.

La finalidad de este estudio es encontrar los aciertos y áreas de oportunidad del mecanismo legislativo nacional en materia de protección a personas periodistas, para generar una propuesta específica desde el ámbito legislativo con miras a atender los retos y desafíos actuales en la materia.

Para sistematizar la información, que posteriormente se analizó a la luz de estándares internacionales de sistemas de protección de derechos humanos, se elaboraron matrices de información con 19 aspectos a documentar, lo que permitió conocer el estado del arte del mecanismo federal y los mecanismos estatales de protección de personas periodistas en situación de riesgo. En términos generales se puede afirmar que se estudió lo siguiente:

Una Ley federal; 12 leyes vigentes sobre protección a periodistas (Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave); cinco leyes vigentes relacionadas con las personas periodistas que no desarrollan propiamente mecanismos de protección ante situaciones de riesgo (Baja California, Chiapas, Colima, Guerrero y San Luis Potosí); tres acuerdos que crean Unidades Estatales de Protección (Chihuahua, Puebla y Sinaloa); y seis iniciativas recientes de leyes de protección (Aguascalientes, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Yucatán).

Además, se contó con información de 25 entidades federativas; en seis de ellas (Baja California Sur, Campeche, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas) no se localizaron leyes vigentes<sup>102</sup>, por lo que no fue posible presentar mayor información sobre las mismas.

Con cada entidad federativa de la que se localizó información, se trabajaron los rubros descritos en el apartado de “criterios de análisis”, aunque no todos los puntos se describen a detalle en estos resultados, con el fin de facilitar a las personas lectoras la exposición de los resultados; fueron parte sustancial del proceso de investigación.

Por último, cabe resaltar que como testimonio de dicha investigación, en un apartado de Anexo se presenta la numeralia encontrada con los resultados sintetizados de esa búsqueda y análisis.

## II. PRESENTACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ANÁLISIS

### II.I Definición de periodista

Con la definición de periodista se busca identificar si responde a una perspectiva amplia y funcional del periodismo o si es restrictiva y excluyente, por ejemplo, con los requisitos para poder considerar a la persona periodista y, por lo tanto, brindarle la protección que requiere. Entre los elementos que nos permiten clasificarlo como perspectiva restrictiva, encontramos: si se concentra en temas como la remuneración, permanencia, principal fuente de ingresos, pertenencia a medios convencionales, etcétera.

### II.II Derechos de periodistas

Conocer los derechos reconocidos en las entidades federativas mediante un listado o del texto y capitulado de las leyes. Se consideró importante poder identificar la gama de derechos reconocidos por las distintas legislaciones para tener una idea del abanico de posibilidades que esto podría representar.

En este sentido, se buscó identificar los derechos reconocidos en diversos instrumentos internacionales, por ejemplo, en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Declaración Universal de Derechos Humanos; Declaración de los defensores de los derechos humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos, declaraciones conjuntas, cartas y convenciones.

<sup>102</sup> La legislación estatal se recuperó de los sitios web de los congresos estatales, Cámara de Diputados, gacetas oficiales y consejerías jurídicas, entre los meses de enero a julio de 2021, y se verificó su vigencia en enero de 2022.

<sup>103</sup> No se localizaron hasta el mes de enero de 2022.

## II.III Obligaciones de periodistas

Identificar si se establece un listado de obligaciones de periodistas, como en algunos casos se llega a señalar<sup>104</sup>.

## II.IV Obligaciones como autoridades para garantizar la labor periodística

Identificar si se establecen las obligaciones de las instituciones, en el ámbito de sus competencias: respetar, prevenir, proteger frente a situaciones de riesgo, investigar, juzgar y sancionar<sup>105</sup>.

## II.V Estructura para el funcionamiento del Mecanismo designado

Conocer la estructura para el funcionamiento del Mecanismo designado para proteger, identificar cuál es el órgano que se crea, qué autoridades integran esta estructura, y si se señalan procedimientos y atribuciones de cada integrante.

## II.VI Procedimientos, instituciones, responsabilidades y acciones conjuntas a desarrollar que faciliten la coordinación interinstitucional

Identificar los elementos con los que se pretende lograr la coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de Gobierno; si se señalan procedimientos, instituciones, responsabilidades específicas por dependencia participante y acciones.

## II.VII Asignación de recursos financieros y humanos necesarios y sostenibles

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló en su informe temático “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”<sup>106</sup> “que una parte integral del compromiso político del Estado con su programa de protección de personas defensoras de derechos humanos, es un nivel adecuado de personal formado para recibir solicitudes de protección, realizar análisis de riesgo, adoptar medidas de protección y su aplicación y realizar monitoreo para asegurar que su implementación es la adecuada”. Por lo que es indispensable identificar si se asignan recursos financieros y humanos, para que pueda

<sup>104</sup> De abogar por la dignidad humana y los derechos humanos para todos;  
De respetar los derechos de los demás y las leyes vigentes en el Estado mientras desempeñan sus propias actividades;  
De ser cuidadosos al recopilar y difundir información relacionada con la seguridad nacional, la soberanía y la indivisibilidad; la armonía social y religiosa y la unidad;  
De tener siempre en cuenta la sensibilidad y confidencialidad de las víctimas y ofendidos al llevar a cabo su trabajo;  
De priorizar, por encima de su trabajo, de recopilar información, que no se ponga en peligro ninguna vida y auxiliar a los individuos que pudieran ser víctimas, heridos o corran riesgo; entre otros.

<sup>105</sup> Un desglose más amplio puede encontrarse en la Ley modelo para el reconocimiento y protección de las personas defensoras de los derechos humanos, esfuerzo coordinado por International Service for Human Rights, que contó con la participación de más de 500 defensoras y defensores de derechos humanos de distintas regiones del planeta, el cual puede consultarse en <http://bit.ly/39jaCF4>

<sup>106</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 207. pp. 143-176. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/3pjKEXH>

operar eficazmente, asegurando, con ellos, que las medidas de protección permanezcan mientras subsista el riesgo, a la par del funcionamiento del andamiaje creado para la protección integral.

## II.VIII Activación del deber de protección

Como la misma CIDH establece en el informe temático referido previamente, debe ser suficiente para activar el deber del Estado de proteger: que cualquier autoridad tenga conocimiento o debiera tenerlo de una situación de riesgo, y corresponderá a dicha autoridad “identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere protección o remitir el asunto a la autoridad competente para hacerlo”<sup>107</sup>, y para alcanzar los objetivos perseguidos con estas medidas debe existir una coordinación entre sus autoridades y funcionarios que participen en estos procedimientos.

## II.IX Independencia y autonomía de la institución u órgano que otorga medidas

La CIDH considera particularmente importante para lograr la aplicación de medidas de manera rápida, que no haya necesidad de aprobación de una instancia jerárquicamente superior, y con ello también evitar posibles injerencias indebidas en la toma de decisiones. El mecanismo también deberá tener capacidad de descentralizar sus operaciones y trabajar en áreas rurales y a nivel local, cuando el riesgo se extienda a estos lugares<sup>108</sup>.

## II.X Acciones y medidas preventivas

Los estados tienen la obligación de prevenir las violaciones de derechos humanos, la cual está relacionada como consecuencia de la obligación de garantizar, y cobra especial relevancia en países donde el contexto de violencia e impunidad es alto, como es el caso de México. Se considerarán como acciones y medidas preventivas:

[...] todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Sentencia del Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C. No. 269. Párrafo. 127. Washington, DC.

<sup>108</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 207. pp. 149. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/3pjKEXH>

<sup>109</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Sentencia del Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C.

## II.XI Procedimiento de recepción de caso

Identificar si se establece el procedimiento de recepción de caso, de solicitudes, y si se distingue por riesgo alto, peligro inminente, manifestado por las personas peticionarias o por detectarse en los estudios de análisis de riesgo de los propios mecanismos estatales.

## II.XII Análisis de riesgo flexible e individualizado

"El análisis del riesgo debe ser flexible y tomar en consideración factores relacionados con el contexto en el que opera la defensora o defensor, el riesgo específico al que está expuesto, así como las necesidades concretas de protección de la persona defensora, su familia, organización y/o comunidad"<sup>110</sup>. Como medida para alcanzar una evaluación de riesgo adecuada, la persona solicitante deberá participar activamente en la evaluación del riesgo, que es otro de los elementos que se analizan en esta investigación.

## II.XIII Participación de personas beneficiarias

Se considera un elemento necesario para garantizar que las medidas sean idóneas y efectivas. La experiencia de la implementación de medidas especiales de protección, nos ha enseñado que, en ocasiones, las primeras estrategias aunque sean de buena fe pueden no alcanzar sus objetivos, y ante ello es necesario hacer modificaciones. Para alcanzar la idoneidad de las medidas que se implementan, un elemento fundamental, es contar con la retroalimentación de las personas beneficiarias de las medidas de protección; por eso, deberemos identificar si se establece con claridad la participación de las personas beneficiarias en las discusiones y toma de decisiones de las medidas.

## II.XIV Mecanismos de seguimiento y evaluación de la idoneidad y efectividad de la implementación de medidas de protección

Relacionado con el rubro previo, se incluye uno específico para identificar si se consideran mecanismos de seguimiento y evaluación de la idoneidad y efectividad de la implementación de medidas de protección, como periodos señalados para revisar si se mantienen, se retiran o se modifican las medidas de protección; en tal sentido es importante señalar que el retiro puede ser total o parcial, al igual que la modificación. De igual manera, buscamos si se establecen mecanismos de medición propios o inclusive, independientes de estos procedimientos de medidas de protección, que permitan identificar problemáticas generales o recurrentes en la implementación<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 207. pp. 151. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/3pjKEXH>

<sup>111</sup> En este rubro hay un enfoque de evaluación como política pública, que permita tener información estadística de resultados de estas medidas. Anticipo que muy probablemente la mayoría no cuente con esta herramienta tan necesaria, sobre todo para aportar a la prevención, capitalizando las experiencias previas.

## II.XV Medidas de carácter social

Pueden ser entendidas como las acciones que no solamente responden a la necesidad de protección ante el riesgo de daño real e inminente, sino que brindan otros apoyos para la persona en riesgo e inclusive para su familia, por ejemplo, las acciones que ayuden a que permanezca en condiciones dignas y seguras en el lugar al que tuvo que trasladarse por la situación de violencia de la que es víctima. Se pueden considerar los apoyos para hospedaje, vivienda, alimentación, gestiones ante la autoridad educativa, sanitaria y laboral correspondiente y otras que se consideren pertinentes, con el fin de que las personas que se busca proteger puedan continuar con el ejercicio de su labor, acuerdos de colaboración con medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales para que se continúe con la labor de las personas periodistas o defensoras de derechos humanos.

## II.XVI Enfoque diferenciado para grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación

Siguiendo el Compendio de estándares interamericanos sobre igualdad y no discriminación de la CIDH<sup>112</sup>, tomamos en cuenta para nuestro análisis y sistematización en la matriz, que el sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción de objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas afirmativas de equiparación, lo cual implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado, la igualdad de trato suponga suspender o limitar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho.

Reiterando la importancia de este rubro, recordamos que se considera a "la igualdad y no discriminación como principio rector"<sup>113</sup>, como derecho y como garantía, es decir, que se trata de un principio cuya trascendencia impacta en todos los demás derechos consagrados a nivel del derecho interno y del derecho internacional", y por lo mismo, impacta en la protección que pueda brindarse a periodistas. La CIDH también se ha referido al principio de igualdad y no discriminación como la columna vertebral del sistema universal y los sistemas regionales de protección de los derechos humanos.

El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe.

<sup>112</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.171, Doc. 31. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/2NCvi2w>

<sup>113</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). Informe No. 50/16, Caso 12.834. Fondo. Trabajadores indocumentados contra Estados Unidos de América. Párrafo. 72. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Informe No. 04/01. Caso 11.625. Fondo. María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala. Párrafo. 36. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 12.189. Dilcia Yean y Violeta Bosico contra República Dominicana. Párrafo. 103. Washington, DC.

El análisis de la situación de riesgo debe responder a las circunstancias particulares de cada persona periodista, pero ciertos grupos tienen necesidades específicas de protección, debido a sus circunstancias particulares de especial vulnerabilidad o discriminación histórica en que pueden encontrarse. Lo anterior, requiere la adopción de un enfoque diferenciado tanto en la valoración del riesgo como en la implementación de las medidas de protección<sup>114</sup>.

## II.XVII Procedimiento de inconformidad, revisión o reconsideración

Están relacionados con la participación de personas peticionarias y beneficiarias, con los procedimientos de protección, solicitud y activación de medidas; es necesario identificar en las leyes de protección, los distintos recursos de inconformidad, revisión o reconsideración a los que pueden acceder las personas solicitantes de medidas de protección, tanto para el procedimiento de recepción, estudio y resolución del caso, como para el procedimiento con el que se dictarán, en su caso, las medidas de protección, cuando se considere que no son las adecuadas para la situación que vive la persona solicitante, o cuando la resolución de la solicitud sea negativa.

## II.XVIII Mecanismos de acceso a la información y transparencia

La CIDH considera que la transparencia y el acceso a la información en los mecanismos de protección nacionales, son cruciales para las personas beneficiarias, "ya que se relacionan directamente con sus posibilidades de conocer el mecanismo y su funcionamiento para la protección de sus derechos, así como para conocer los canales de diálogo con las autoridades del mecanismo a efectos de la implementación idónea y efectiva de las medidas de protección"<sup>115</sup>, además ha recibido información de personas expertas y organizaciones de la sociedad civil, manifestando su preocupación por no contar con la información que les permita conocer las bases con las que se determina el nivel de riesgo específico. Por ello, la Comisión

[...] exhorta a las autoridades competentes a implementar mecanismos idóneos para que tanto las personas que solicitan protección como las personas amparadas por el programa puedan tener acceso -bajo las consideraciones que se estimen pertinentes a la luz de la normativa nacional y los estándares internacionales-, a los informes correspondientes y puedan obtener una respuesta fundamentada de las decisiones tomadas por las instancias que se encargan de valorar las situaciones de riesgo.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 207. Pp. 165. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/3pjKEXH>

<sup>115</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 207. Pp. 172-173. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/3pjKEXH>

<sup>116</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. Párrafo 164. Washington, DC.

## III. Sobre la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHyP)<sup>117</sup>

### III.I Condiciones actuales de la LPPDDHyP<sup>118</sup>

La definición de periodista no es restrictiva. Reconoce la responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos del Estado, por lo que esta ley crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo Federal), y establece que la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, así como que deberán condenar, investigar y sancionar las agresiones de las que sean objeto.

En cuanto a la estructura para el funcionamiento del Mecanismo Federal, la ley contempla la Junta de Gobierno como instancia máxima del mecanismo y principal órgano en la toma de decisiones, el Consejo Consultivo que será el órgano de consulta de la Junta de Gobierno, y la Coordinación Ejecutiva Nacional, que será el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo Federal, misma que estará integrada por los representantes de las unidades auxiliares (Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, Unidad de Evaluación de Riesgos, y Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis).

De cada uno de estos órganos se establecen sus funciones, integración y proceso en que se elegirán a representantes, además, los perfiles que deberán cubrir para asumir las responsabilidades.

Para facilitar la coordinación interinstitucional se tienen contemplados convenios de cooperación para hacer efectivas las medidas previstas por el mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos, en los cuales se deberán contemplar las acciones conjuntas para la operación eficaz y eficiente del mecanismo, con la designación de representantes que funjan como enlaces; el intercambio de información de manera oportuna y de experiencias técnicas, así como para proporcionar capacitación; seguimiento puntual de las medidas adoptadas; promoción del estudio, análisis, investigación y desarrollo de estrategias, acciones, sistemas y metodologías que incorporen las mejores prácticas de prevención y protección; la promoción de reformas y adiciones a la legislación, y otras que sean adecuadas para los fines determinados.

Antes de la reforma a esta ley en noviembre de 2020 se contaba con un Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que operaba a través de un fideicomiso público, para contar con recursos adicionales a los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero a partir de la extinción de fideicomisos públicos, entre ellos, el de este Mecanismo Federal, sólo se cuenta con los recursos del

<sup>117</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2012, disponible en: <https://bit.ly/3aeDf5Q>

<sup>118</sup> Para más información sobre el funcionamiento del Mecanismo, puede consultarse la publicación del CIC Propuesta Cívica, En búsqueda de protección. Recomendaciones prácticas del CIC Propuesta Cívica en el uso del Mecanismo de Protección Federal, Ciudad de México, 2017, disponible en: <https://bit.ly/3iHNh48>



Presupuesto de Egresos de la Federación, y es la Secretaría de Gobernación la que deberá prever los recursos necesarios en el anteproyecto de presupuesto de cada ejercicio fiscal.

También contempla acciones y medidas de prevención, medidas de protección y medidas urgentes de protección, pero no establece medidas que se pueden identificar como de carácter social. Las primeras se definen en la ley como el conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición; las segundas se nombran como el conjunto de acciones y medidas a favor de la persona beneficiaria para evitar la consumación de las agresiones; las terceras, como el conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de la persona beneficiaria; y las cuartas, como el conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad de la persona beneficiaria.

El deber del Estado de proteger se activa cuando la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida recibe las solicitudes de incorporación al mecanismo, y después de verificar que cumpla con los requisitos, determinará el tipo de procedimiento, ya sea procedimiento ordinario o procedimiento extraordinario. El segundo se iniciará cuando la parte peticionaria declare que su vida, integridad física o la de su cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes; personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo, organización o movimiento social, y demás personas que se determinen en la evaluación de riesgo, están en peligro inminente. En cualquier otro caso, como lo marca la LPPDDHyP, la solicitud será atendida a través del procedimiento ordinario.

Es importante señalar que el Reglamento de la LPPDDHyP<sup>119</sup>, establece que todas las autoridades del mecanismo, que tengan conocimiento de hechos que pudieran ser motivo de atención, a través de una potencial persona beneficiaria, deberán hacerlo del conocimiento, de manera inmediata, de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, para lo cual, la Coordinación Ejecutiva Nacional deberá proporcionar los medios para que las solicitudes recibidas se canalicen de forma ágil.

También establece el Reglamento, que en los casos que no medie solicitud, si una entidad conoce de una situación de riesgo en la que se encuentra una persona periodista o defensora de derechos humanos, deberá hacer esta situación del conocimiento de la misma Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, para que se realicen las diligencias que sean necesarias, con el fin de contactar a la persona en riesgo y se inicie el procedimiento adecuado, si la persona otorga su consentimiento.

Aunque no se retoma con claridad el enfoque diferencial para las medidas, sí se establece en la LPPDDHyP que las medidas preventivas, de protección y urgentes de protección deberán reducir al máximo la exposición al riesgo, ser idóneas, eficaces y temporales, las cuales podrán ser individuales o colectivas y serán acordes con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas; sumando que en ningún caso deberán restringir las actividades de las personas beneficiarias ni implicarán vigilancia

<sup>119</sup> Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2012, disponible en: <https://bit.ly/3DiBH7u>

o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales, y por su parte, el Reglamento establece que el plan de protección integral será de acuerdo a las características de la persona peticionaria o beneficiaria.

Para garantizar la participación de las personas beneficiarias o peticionarias, se establece que serán convocadas a las sesiones de la Junta de Gobierno donde se decidirá su caso; para la invitación de personas o autoridades que no están contempladas como miembros de la Junta de Gobierno, pero que su presencia se juzgue conveniente, deberá ser con el consentimiento de la persona peticionaria o beneficiaria; y que podrán acudir en todo momento ante la Junta de Gobierno para solicitar la revisión de medidas preventivas, de protección y urgentes de protección, y del estudio de evaluación de riesgo o estudio de evaluación de acción inmediata.

La Unidad de Evaluación de Riesgos será la encargada de dar seguimiento periódico a la implementación de las medidas preventivas o de protección, y dependiendo de sus resultados, recomendará su continuidad, adecuación o conclusión, y, por su parte, la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, evaluará la eficacia de las medidas preventivas, de protección y urgentes de protección implementadas. La Coordinación Ejecutiva Nacional dará seguimiento al estado de implementación de medidas preventivas o de protección para informar sobre sus avances a la Junta de Gobierno.

Las personas peticionarias o beneficiarias en los procedimientos ordinarios, pueden presentar inconformidades contra resoluciones de la Junta de Gobierno, la Coordinación y las unidades auxiliares, por la imposición o negación de medidas preventivas, de protección o medidas urgentes de protección; contra el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las medidas por parte de la autoridad; y en caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, las decisiones de la Junta de Gobierno relacionadas con las medidas otorgadas a la persona beneficiaria.

La Junta de Gobierno requerirá un nuevo estudio de evaluación de riesgo en el cual se dé respuesta a la inconformidad planteada, y en caso de que persista la inconformidad ante la nueva evaluación, se solicitará al Consejo Consultivo que comisione un estudio de evaluación de riesgo independiente; una vez que haya recibido los resultados, los remitirá a la Junta de Gobierno para que resuelva la inconformidad.

En el procedimiento extraordinario, la inconformidad se presentará ante la Coordinación Ejecutiva Nacional, y procederá contra resoluciones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida relacionadas con el acceso al procedimiento y contra la imposición o negación de medidas urgentes de protección; contra el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las medidas; y en caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, las decisiones de la Unidad.

En este caso, por ser el supuesto en que la persona peticionaria declara que su vida, integridad física o de las personas a quienes también se puede asignar la protección, de acuerdo con la ley, están en peligro inminente, la Coordinación deberá resolver en un plazo máximo de hasta doce horas.

Los informes del Consejo Consultivo, de la Coordinación Ejecutiva Nacional y de la Junta de Gobierno serán de carácter público, pero la información sobre las medidas preventivas, de protección y urgentes de protección otorgadas se considerará reservada.



### III.II Necesidad de cambio detectada

#### III. II. I Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH México)

La OACNUDH México elaboró un Diagnóstico sobre el Funcionamiento del Mecanismo Federal<sup>120</sup>, a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación en agosto de 2019. Como resultado de la investigación se cuenta con información sobre el funcionamiento actual y los retos que enfrenta para su debida implementación y sobre todo para el alcance de sus objetivos. Presenta recomendaciones para el fortalecimiento de la protección por el Estado mexicano en su conjunto, para el fortalecimiento del Mecanismo Federal y de la Coordinación Ejecutiva Nacional que, como habíamos mencionado, es el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos, el funcionamiento del Mecanismo Federal.

Se reconoce como la principal respuesta del Estado frente al contexto de violencia contra personas defensoras de derechos humanos y de periodistas, y que ha logrado salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentran en situación de riesgo y peligro, como consecuencia de sus labores de defensa de derechos humanos o de la labor periodística.

#### Algunos de los hallazgos del diagnóstico son<sup>121</sup>:

El Mecanismo Federal es de gran importancia, reconocida como tal por varias de las 62 personas beneficiarias entrevistadas, quienes destacaron que la protección brindada del Mecanismo es el motivo por el cual siguen vivas.

La LPPDDHyP ha mostrado la capacidad de ofrecer un marco legal suficientemente flexible para facilitar el desarrollo del Mecanismo.

Es destacable el compromiso demostrado por la mayoría de las y los funcionarios del Mecanismo, con el objetivo de proteger a quienes trabajan por una sociedad más justa e informada.

El Mecanismo atiende a cualquier persona defensora de derechos humanos o periodista que tenga un riesgo vinculado con su labor, al haber adoptado una definición amplia de ambas poblaciones acorde a los estándares internacionales y que su intervención no depende del fuero (federal o local) del caso concreto.

El Mecanismo ha contribuido a la visibilización de las problemáticas que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y al reconocimiento de su labor.

Aunque advierte que los importantes avances identificados en el Diagnóstico no deben impedir ver que el Mecanismo sigue siendo una respuesta insuficiente por distintas razones, por ejemplo:

Las capacidades del Mecanismo, particularmente a nivel de recursos humanos, son insuficientes para dar respuesta a los req-

uisitos legales y a las necesidades reales de protección y preveía que esa insuficiencia se agudizará por la creciente tendencia de solicitudes de incorporación.

El Mecanismo carece de suficiente personal especializado en materias como comunicación pública, gestión de recursos humanos, tecnologías de la información o gestión de medidas políticas y vinculación con autoridades.

No cuenta con un mensaje claro de priorización política que garantice su función principal de coordinar las acciones de la Federación y de las entidades federativas, para proteger a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Pese a algunos avances importantes, como la creación de varias Unidades Estatales de Protección en las entidades federativas o la mayor participación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en las Juntas de Gobierno, la falta de reconocimiento de la trascendencia del Mecanismo se detecta, por ejemplo, en la delegación de la asistencia a la Junta de Gobierno en funcionarios de rango inferior al de subsecretario. Esta situación provoca enormes retos al momento de asegurar la necesaria coordinación y corresponsabilidad de las autoridades federales y estatales. Uno de los puntos que más destacaron las personas entrevistadas por la ONU-DH, tanto beneficiarias comofuncionarias, fue la falta de participación activa de las autoridades que componen la Junta de Gobierno.

Se verificó que un gran número de medidas no se implementan de manera adecuada o en su totalidad.

Otro asunto que señala como ineludible es la insuficiencia de recursos económicos y materiales para garantizar la operación adecuada del Mecanismo Federal.

El Mecanismo mantiene su enfoque principal en evitar la consumación del daño, sin priorizar la atención a las causas que generan el riesgo, que deben ser atendidas a través de acciones políticas y de prevención que permitan anular el origen del riesgo.

Enfrenta también importantes retos a nivel de coordinación interna y el perfeccionamiento de sus procedimientos de operación.

Tampoco cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación de su funcionamiento.

Una de las principales carencias es en el seguimiento a los cambios en la situación de riesgo de las personas beneficiarias, incluidas las emergencias.

Entre sus principales recomendaciones, el Diagnóstico señala:

La necesidad de un elevado grado de compromiso institucional, que debe ser entendido como una política de Estado, que debe generarse y comunicarse desde la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación, y ser subsecuentemente adoptado y replicado por las gubernaturas estatales y titulares de instituciones federales.

Asignación de personal y recursos específicos para asegurar el cumplimiento de su deber de proteger.

Reforzar de manera decidida sus recursos humanos, garantizar recursos económicos necesarios y asegurar los recursos materiales adecuados.

Monitorear de manera efectiva la correcta implementación de los planes de protección e impulsar las sanciones pertinentes cuando

<sup>120</sup> OACNUDH México. (2019). Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo, elaborado a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación. México. URL: <https://bit.ly/3uN9y5A>

<sup>121</sup> OACNUDH México. (2019). Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo, elaborado a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación. P. 7-10. México. URL: <https://bit.ly/3uN9y5A>.

detecte el incumplimiento.

Garantizar a todas las personas beneficiarias el acceso a una reacción oportuna en caso de emergencia.

Promover un cambio de paradigma hacia un enfoque de prevención combinado con la actuación dirigida a anular las causas del riesgo.

Fortalecer la coordinación y los procedimientos internos de operación del Mecanismo Federal, mediante la creación de un sistema de información que asegure el intercambio oportuno de datos entre las unidades y facilite el monitoreo y evaluación de su funcionamiento.

Capacitación constante al personal del Mecanismo Federal y a quienes integran la Junta de Gobierno.

La necesidad de que otras autoridades se involucren y se coordinen con el Mecanismo Federal para garantizar que las personas beneficiarias reciban atención integral.

Implementación de medidas tendientes a la creación de una política pública integral.

La OACNUDH México considera necesario un ejercicio para dar seguimiento a la implementación de las acciones de fortalecimiento que puedan derivarse de las necesidades y recomendaciones trabajadas en el Diagnóstico y de otros esfuerzos similares que se han trabajado.

### III.II. II Examen Periódico Universal

El Estado mexicano recibió 21 recomendaciones sobre el Mecanismo Federal en el marco del Examen Periódico Universal en 2018<sup>122</sup>, su tercera evaluación ante el Consejo de Derechos Humanos.

Las recomendaciones fueron de representantes de Bolivia, Uruguay, Alemania, Eslovenia, Países Bajos, Colombia, Costa Rica, Chequia, Francia, Grecia, Lituania, España, Australia, Suiza, Suecia, Austria y Nueva Zelandia.

Se centraron en que se debe fortalecer el Mecanismo Federal, aportando recursos humanos, financieros y técnicos suficientes; en investigar de forma adecuada e implementar efectivamente el Mecanismo; realizar investigaciones prontas, minuciosas, independientes e imparciales de los ataques cometidos contra periodistas y defensores de los derechos humanos, y asegurarse de que los autores puedan ser llevados ante la justicia y sometidos a un juicio con las debidas garantías; garantizar que el Mecanismo Federal mexicano de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos reciba apoyo político a largo plazo.

### III. II. III. Sentencia del Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México

El 19 de enero de 2022 la Corte Interamericana de Derechos Humanos le notificó al Estado mexicano la sentencia sobre el caso Digna Ochoa, misma que fue dictada el 25 de noviembre de 2021. Esto en razón de las graves irregularidades en las que incurrió el Estado en el marco de la muerte de la defensora de derechos humanos Digna Ochoa en el año 2001.

La Corte IDH estimó que la muerte de Digna Ochoa se dio en un marco de impunidad generalizada respecto de los homicidios de personas defensoras de derechos humanos en México. Se asentó que la investigación sobre los hechos relacionados con su muerte fue deficiente y que esto causó que no se pudiera llegar a la verdad sobre las circunstancias del caso.

Dentro de las medidas de reparación de dicho caso, la Corte Interamericana estableció:

- Promover y continuar las investigaciones que sean necesarias para determinar las circunstancias de la muerte de Digna Ochoa y, en su caso juzgar y eventualmente sancionar a la persona o personas responsables de su muerte;
- Brindar el tratamiento médico y/o psicológico, psiquiátrico o psicosocial que requieran las víctimas;
- Realizar las publicaciones indicadas en la Sentencia;
- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional;
- Crear un reconocimiento en materia de defensa de derechos humanos que llevará el nombre "Digna Ochoa y Plácido";
- Diseñar e implementar una campaña para reconocer la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos;
- Otorgar el nombre de "Digna Ochoa y Plácido" a una calle en la ciudad de Miantla, estado de Veracruz, así como en la Ciudad de México;
- Elaborar un plan de fortalecimiento calendarizado del "Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas";
- Crear e implementar un "Mecanismo de Protección de Testigos que intervengan en el Procedimiento Penal";
- Elaborar, presentar e impulsar una iniciativa de reforma constitucional para dotar de autonomía e independencia a los Servicios Periciales,
- Elaborar, presentar e impulsar una iniciativa de reforma a la "Ley Federal Para La Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal" para que "incluya los parámetros y estándares internacionales sobre la materia para la creación y operación efectiva de un Mecanismo de Protección a Testigos"
- Crear e implementar a nivel federal un protocolo específico y especializado para la investigación de ataques contra las defensoras y defensores de derechos humanos,

<sup>122</sup> Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos (2019). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – México, 27 de diciembre de 2018, y Adición - Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado. Ginebra. URL: <https://bit.ly/3BB0pxX>

- Realizar un plan de capacitación del personal de investigación sobre el protocolo referido, así como la creación de un sistema de indicadores que permitan medir la efectividad del protocolo;
- Pagar las cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de indemnización por daño material e inmaterial, costas y gastos, y
- Reintegrar al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cantidad erogada durante la tramitación del presente caso.

Se observa que el Tribunal interamericano hizo una puntualización respecto del fortalecimiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

#### II.II.IV Próximas iniciativas de reforma a la LPPDH y P

A la fecha de elaboración de este documento (enero 2022), se tiene información de que la Secretaría de Gobernación pondrá en marcha una serie de foros para trabajar conjuntamente en una iniciativa de ley para modificar la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. De acuerdo con información recopilada, se tiene la intención de mejorar el funcionamiento del Mecanismo bajo la siguiente ruta a seguir:

- Modificación del marco normativo en la materia, un Sistema Nacional de Prevención y Protección para personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que establezca con claridad la corresponsabilidad y competencias de las instituciones del Estado mexicano en esta materia.
- Impulsar en las fiscalías el seguimiento de las investigaciones de los casos de agresiones contra periodistas y defensores, y garantizar las sentencias por parte de la autoridad judicial.
- En lo inmediato, firma de convenios de colaboración con las 32 entidades federativas para:
  - a) Generar política pública de prevención contra agresiones, amenazas y riesgos de personas defensoras y periodistas.
  - b) Intensificar la atención a la protección de los casos vigentes y los que se sigan presentando.
  - c) Establecer protocolos estrictos de seguridad que deban atender las personas beneficiarias del Mecanismo.

Se espera que las propuestas vertidas en este documento sirvan como insumo para la encomienda de modificar el marco normativo relativo a la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

## IV. Resultados sobre las condiciones actuales de las legislaciones actuales en materia de protección a periodistas

Una vez estudiadas las condiciones legislativas de los 32 estados de la República en materia de protección de personas periodistas, a la luz de los estándares descritos en este estudio se encontró lo siguiente:

- Actualmente, 19 entidades federativas cuentan con una ley de protección vigente o acuerdos de creación de unidades estatales de protección.<sup>123</sup>
- 16 cuentan con definición periodista o con definición de periodista y colaboradora/colaborador periodístico o comunicadores. Tres no cuentan con definiciones, y de las 16 que sí incluyen definición, 4 tienen distinción con dos definiciones, y 12 sólo tienen una definición. Cinco entidades tienen definiciones restrictivas por contemplar algún elemento de requisito que no se considera protector, como la exigencia de contar con estudios, o un tiempo determinado en el ejercicio de la labor periodística.
- 9 reconocen derechos de periodistas.
- 15 establecen obligaciones como autoridades para garantizar la labor periodística.
- 17 desarrollan la estructura para el funcionamiento del Mecanismo designado.
- 15 cuentan con procedimientos, instituciones, responsabilidades o acciones conjuntas a desarrollar que faciliten la coordinación interinstitucional.
- 9 contemplan la asignación de recursos financieros y humanos necesarios y sostenibles.
- 15 establecen la activación del deber de protección, aunque no de acuerdo al estándar de la CIDH, de que cualquier autoridad que tenga conocimiento de la situación de riesgo pueda activar el deber de protección.
- 9 reconocen la independencia y autonomía de la institución u órgano que otorga medidas, con una aclaración; consideramos dos formas de reconocer este elemento, cuando explícitamente lo dice la ley y cuando la entidad que emite las medidas puede hacerlo sin solicitar autorización o visto bueno de una superior.
- 16 contemplan acciones y medidas preventivas, aunque algunas no las definen o no enlistan cuáles serán, pero en general, sí hablan de medidas y acciones preventivas.
- 9 desarrollan el procedimiento de recepción de caso, especificando si hay uno o dos tipos de procedimientos y las condiciones por las que se activará cada uno de ellos.
- 3 establecen que el análisis de riesgo deberá ser flexible e individualizado.
- 8 garantizan la participación de personas beneficiarias. Si bien no se garantiza en general, sí se lograron identificar diversos

<sup>123</sup> Las observaciones señaladas en este apartado de Leyes y Acuerdos, es similar a lo encontrado en variaciones en las iniciativas de ley.

momentos en los que se debe convocar a la persona peticionaria o beneficiaria, o si las medidas deben ser de común acuerdo con ellas, si se considera su derecho de audiencia ante posibles determinaciones que cesen las medidas de protección, o a través de los recursos de queja, inconformidad o revisión.

- 13 contemplan el seguimiento y evaluación de la idoneidad y efectividad de la implementación de medidas de protección, aunque no señalan cuáles serán los procedimientos para esto.
- 6 consideran las medidas de carácter social.
- 6 marcan un enfoque diferenciado para grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación histórica.
- 10 contemplan procedimientos de inconformidad, revisión o reconsideración.
- 10 contemplan parcialmente mecanismos de acceso a la información y transparencia, la mayoría se limita a regular el tema de acceso a la información desde sus leyes estatales en la materia, pero algunas sí establecen qué información que se genera en el Mecanismo deberá ser pública, por ejemplo, los informes de labores o los informes sobre la situación de riesgo de personas periodistas en la entidad.

## V. Conclusiones

En términos generales, se observa que la Ley de Protección, si bien tiene elementos perfectibles, actualmente es la herramienta que más resultados positivos puede arrojar, siempre que exista un compromiso institucional real y efectivo de aplicar las disposiciones actuales.

Sin embargo, del análisis realizado se encuentra que las legislaciones estatales no cumplen realmente con los estándares mínimos nacionales e internacionales considerados por esta investigación, por lo que se concluye que una de las barreras más importantes actualmente para proteger los derechos de las personas periodistas en México es justamente que en las jurisdicciones estatales las leyes son deficientes, cuando las hay, y que en algunos otros casos ni siquiera ha habido un compromiso real de los poderes locales de los estados, pues no se tiene siquiera una ley estatal que busque proteger los derechos de los periodistas.

Es importante recordar que la Ley de Protección se creó en 2012, han pasado ya casi diez años, por lo que se observa con preocupación que en la mayoría de los estados se ha implementado de forma deficiente o no se ha desarrollado un mecanismo estatal de protección, dejando la mayor parte del peso institucional de protección al Mecanismo Federal.

Lo anterior hace evidente la necesidad de reestructurar el Mecanismo, para poder brindar protección efectiva a las personas periodistas en riesgo y además atender las problemáticas existentes a través de políticas públicas que no sean únicamente reactivas sino también preventivas. Los diferentes estados de la República han mostrado mayor o menor grado de interés en el tema pero, en todo caso, ha sido insuficiente, dejando sobrepasado al Mecanismo Federal.

Es importante destacar que las violaciones a los derechos de las personas periodistas se comienzan a configurar a nivel local, por lo que esta desprotección local es de gran preocupación para Propuesta Cívica.

Los resultados arrojan la necesidad de pensar en una reestructura del Mecanismo, para dotar de más recursos y personal al sistema Federal y transformarlo a un Mecanismo Nacional, que operativamente coordine los esfuerzos nacionales y locales en materia de protección.

## VI. Recomendaciones de legislaciones estatales en materia de protección a periodistas

Dado lo anterior, desde Propuesta Cívica se hacen las siguientes recomendaciones en materia legislativa para mejorar el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas:

- Reformar la Constitución mexicana para reconocer el derecho a defender derechos humanos y garantizar como política de estado la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, garantizando, entre otras cosas, la suficiencia presupuestaria para atender los importantes retos en la materia.

- Crear una Ley General que mejore la coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en materia de protección de periodistas y personas defensoras. El Mecanismo será ahora de carácter Nacional, pero su regulación será exclusiva de la Federación, con obligaciones vinculantes para las Entidades Federativas y los municipios. Entre las propuestas específicas para la creación de la Ley General se encuentran:
- Instrumentar una política pública integral de prevención y protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- Garantizar recursos financieros suficientes y suficiente personal especializado.
- Establecer desde la legislación la protección a periodistas como una política de estado.
- Redimensionar el enfoque del Mecanismo priorizando también las políticas públicas de prevención del riesgo.
- Crear un sistema de monitoreo y evaluación del funcionamiento del Mecanismo.
- Mecanismos de seguimiento a los cambios en la situación de riesgo de las personas beneficiarias.
- Mecanismos efectivos de monitoreo de los planes de protección e impulsar sanciones cuando se detecte el incumplimiento.
- Garantizar la reacción oportuna en casos de emergencia.
- Implementar sistemas de coordinación nacionales, estados y federación, mediante un sistema de información accesible e inmediato que asegure la comunicación efectiva, eficiente e inmediata entre autoridades, beneficiarias y solicitantes.
- Capacitación especializada.
- Mejorar la eficiencia de la coordinación y colaboración con las fiscalías, ya sean de la FGR o de las Fiscalías estatales.
- Instrumentar herramientas para atender los altos índices de impunidad.
- Medidas de prevención y protección con enfoque individualizado, colectivo o comunitario, dependiendo del caso y las necesidades particulares.
- Instrumentar medidas de carácter social para garantizar la vida digna de las personas que son sujetas de protección.
- Incorporar planes de contingencia, los cuales deberán contener el objetivo, metodología de creación y claridad sobre el monitoreo de la implementación de estos planes, y que el desarrollo a detalle quedara en la reglamentación.
- Instrumentar planes de acción interinstitucionales para atender con prioridad zonas silenciadas o zonas donde resulta imposible el ejercicio del derecho a la defensa y periodismo.
- Contemplar que las personas peticionarias o beneficiarias puedan nombrar a personas u organizaciones como representantes en los procedimientos ante el Mecanismo Federal;



así como considerar la intervención del Instituto Federal de la Defensoría Pública en la representación de las víctimas ante el mecanismo cuando no tienen el reconocimiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, esto con la finalidad de garantizar la protección por todas las vías.

- Garantizar que quien integre y asista a las reuniones de la Junta de Gobierno sea personal con jerarquía suficiente para tomar decisiones respecto de los temas que allí se traten.
- Garantizar que las sesiones del Mecanismo para atender casos urgentes donde está en riesgo la vida, libertad personal o integridad personal, se puedan realizar a través de sesiones remotas (videollamadas seguras).
- Que quienes integran el Consejo Consultivo sean personas expertas en temas de derechos humanos y libertad de expresión o periodismo y además haya personas expertas en evaluación de riesgos y protección a personas defensoras y periodistas.
- Garantizar la estabilidad y sostenibilidad institucional desde la configuración de puestos y personal necesario para el funcionamiento del Mecanismo.
- Revisión periódica de las matrices para el estudio de evaluación de riesgo, la cual debería realizarse junto con el Consejo Consultivo, personas expertas y sociedad civil.
- Protocolos de seguridad y autoprotección.
- Procedimientos efectivos para el uso indebido de las medidas de protección por parte de las personas beneficiarias.
- Cuando se adopten, modifiquen, revoquen o amplíen medidas para pueblos y comunidades, debe garantizarse que sea bajo consulta previa, libre e informada.
- Es necesario garantizar que el recurso de inconformidad permita impugnar omisiones de autoridades o del Mecanismo en el cumplimiento de obligaciones dentro de un esquema de protección.
- La Ley debería prever la oportunidad de optar entre el juicio de amparo indirecto o el recurso de inconformidad, es decir, que no sea necesario agotar la inconformidad para iniciar un juicio de amparo indirecto.
- Reformar la Ley General de Víctimas para que las determinaciones del Mecanismo Nacional para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas pueda dar acceso al Registro Nacional de Víctimas.

## VII. FUENTES DE REFERENCIA

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.171, Doc. 31. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/2NCvi2w>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 207. Washington, DC. URL: <https://bit.ly/3pjKEXH>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016). Informe No. 50/16. Caso 12.834. Fondo. Trabajadores indocumentados. Washington, DC.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Informe No. 04/01. Caso 11.625. Fondo. María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala. Washington, DC.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 12.189. Dilcia Yean y Violeta Bosico vs. República Dominicana. Washington, DC.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. Washington, DC.

Morales, Pedro. (2020). Recibe el Congreso de Tlaxcala propuesta de Ley de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas. Aquí Xicohtécatl. México. URL: <https://bit.ly/34DNcr2>

Munguía, Karen. (2018). Tres años sin concretarse una ley de protección a periodistas en Querétaro. Código Informativo. México. URL: <https://bit.ly/2SQSn3S>

### Casos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Sentencia del Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C. No. 269. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988). Sentencia del Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Serie C. No. 4. San José, Costa Rica.

### Acuerdos

Acuerdo No. 107/2018 crea la Unidad de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial, 13 de octubre de 2018. URL: <https://bit.ly/2TAIHMN>

Acuerdo del Ejecutivo, que crea la Comisión de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas en Puebla, publicado en Periódico Oficial, 17 de julio de 2017. URL: <https://bit.ly/3c7yCfe>

Acuerdo por el que se crea la Unidad Estatal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial, 10 de noviembre de 2017. URL: <https://bit.ly/3pcrXpB>

### Boletines y comunicados de órganos legislativos estatales

Boletín de Prensa No. 061 del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, 13 de junio de 2019. URL: <https://bit.ly/34Dgn8w>

Comunicado de Prensa No. 2811 del Congreso del Estado de México, 20 de abril de 2021. URL: <https://bit.ly/2S0AGPI>

## Decretos

Decreto número 139 por el que se abroga la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial, 27 de diciembre de 2017. URL: <https://bit.ly/3ib6dbZ>

## Iniciativas

Iniciativa por la que se Expide la Ley de Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Aguascalientes, 14 de marzo de 2019. URL: <https://bit.ly/34A9OZq>

Iniciativa de Ley para Garantizar la Protección Integral de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Estado de Baja California, 12 de julio de 2018. URL: <https://bit.ly/3wJkGA8>

Iniciativa para expedir una Ley de Protección de Personas Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos en el Estado de Chihuahua, presentada por primera vez el 10 de septiembre de 2014. URL: <https://bit.ly/2S0gA7R>

Iniciativa por la que se expide la Ley para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos de Nuevo León, presentada por el Grupo Legislativo del Partido Movimiento Ciudadano de la LXXV Legislatura, el 10 de diciembre de 2020, expediente 13959/LXXV y el status en la página del Congreso indica "en estudio". URL: <https://bit.ly/3wQ0ahm>

Iniciativa de Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico del Estado de Oaxaca, presentada por Compañeros Internacionales de Periodistas y Editores, A.C. (CONAPE), el 15 de enero de 2019 (sin información del estatus actual). URL: <https://bit.ly/3wRNHJN>

Iniciativa con proyecto de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Estado de Sonora, publicada en la Gaceta Parlamentaria, 26 de marzo de 2019. URL: <https://bit.ly/3ccOpck>

Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Periodistas y Comunicadores del Estado de Tabasco, presentada el 12 de septiembre de 2019. URL: <https://bit.ly/2S1ZOp1>

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, presentada el 17 de septiembre de 2019. URL: <https://bit.ly/3vJOht1>

## Leyes

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2012. URL: <https://bit.ly/3aeDf5Q>

Ley para el Desarrollo y Protección Social de los Periodistas del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial, 5 de octubre de 2012. URL: <https://bit.ly/3fV726k>

Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial, 12 de septiembre de 2007. URL: <https://bit.ly/3wNxMfO>

Ley de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial, 10 de agosto de 2015. URL: <https://bit.ly/3wJwWAE>

Ley del Secreto Profesional y Cláusula de Conciencia para el Ejercicio Periodístico de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial, 8 de junio de 2020. URL: <https://bit.ly/3p7tIEi>

Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza. URL: [https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/coa210.pdf](https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa210.pdf)

Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico para el Estado de Colima. URL: <https://bit.ly/3c2IEOX>

Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, publicada en el Periódico Oficial, 25 de diciembre de 2014. URL: <https://bit.ly/34xFoXJ>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial, 26 de octubre de 2017. URL: <https://bit.ly/3i7mX43>

Ley del Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial, 21 de noviembre de 2014. URL: <https://bit.ly/3i5J4HY>

Ley Núm. 463, para el Bienestar Integral de los Periodistas del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial, 17 de mayo de 2002. URL: <https://bit.ly/3ca58O5>

Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo, publicada en el Periódico Oficial, 27 de agosto de 2012. URL: <https://bit.ly/2Ra6kJT>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco, publicada el 20 de diciembre de 2016. URL: <https://bit.ly/3i8ODW3>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial, 14 de agosto de 2018. URL: <https://bit.ly/3wM1PV1>

Ley de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos del Estado de Morelos, publicada en Periódico Oficial, 20 de agosto de 2018. URL: <https://bit.ly/3fYK3ak>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit, publicada en Periódico Oficial, 27 de julio de 2017. URL: <https://bit.ly/3uGUu7C>

Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial, 25 de octubre de 2016. URL: <https://bit.ly/3fLowTT>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial, 1 de diciembre de 2017. URL: <https://bit.ly/3fElarA>

Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 3 de diciembre de 2012. URL: <https://bit.ly/3fH4RnL>

## Reglamentos

Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2012. URL: <https://bit.ly/3DiBH7u>

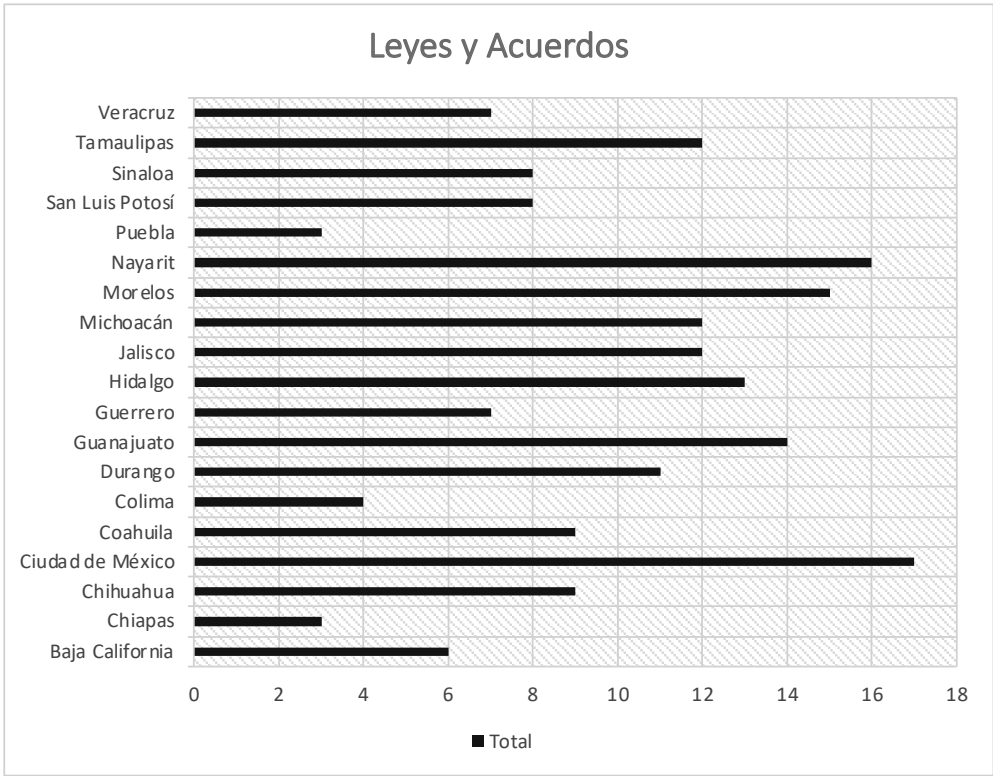
# ANEXO

Numeralia e información de  
legislaciones estatales

**RIU DOCE**

Preço al público: \$ 10,-  
23 de febrero de 2020  
Edición 2020

¿Cuántos elementos considerados en esta investigación, se contemplan o desarrollan en las leyes o acuerdos analizados?

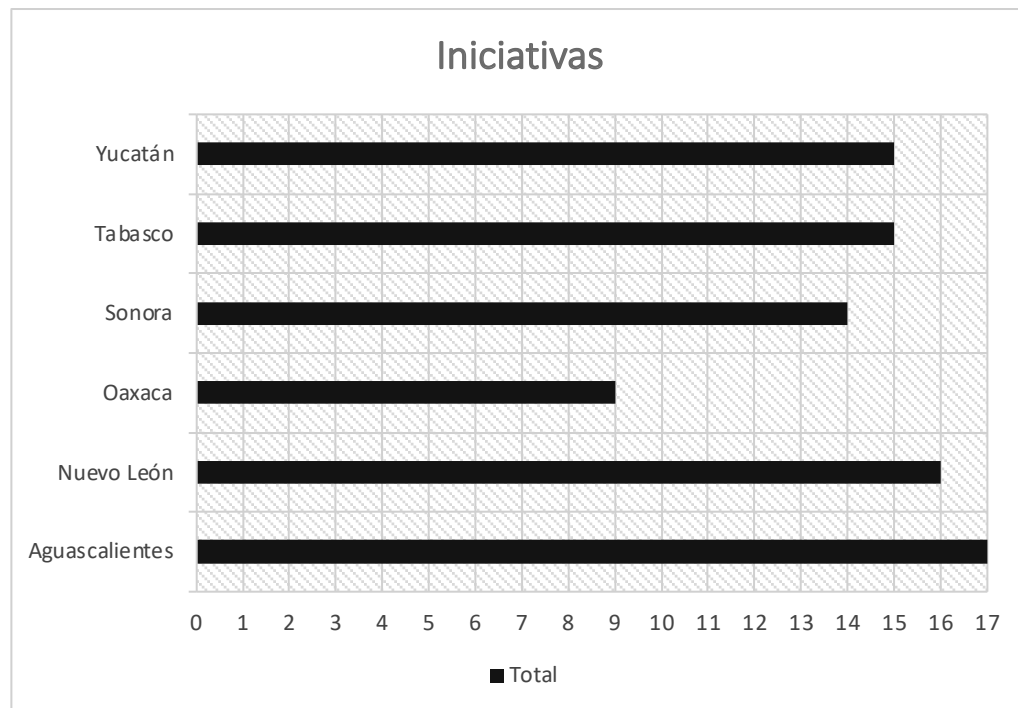


¿Cuántos elementos considerados se contemplan o desarrollan en las iniciativas de leyes de protección analizadas?

- 6 entidades federativas con iniciativas de ley de protección recientes.
- 6 cuentan con definición “periodista”. Tres tienen distinción con dos definiciones, 3 sólo tienen una definición, y 3 entidades tienen definiciones restrictivas.
- 4 reconocen derechos de periodistas.
- 5 establecen obligaciones como autoridades para garantizar la labor periodística.
- 6 desarrollan estructura para el funcionamiento del Mecanismo designado
- 5 cuentan con procedimientos, instituciones, responsabilidades o acciones conjuntas a desarrollar que faciliten la coordinación interinstitucional.
- 4 contemplan la asignación de recursos financieros y humanos necesarios y sostenibles.
- 6 establecen la activación del deber de protección, aunque no siguen el estándar de la CIDH.
- 2 reconocen la independencia y autonomía de la institución u órgano que otorga medidas.
- 6 contemplan acciones y medidas preventivas.
- 6 desarrollan el Procedimiento de recepción de caso.
- 4 establecen que el análisis de riesgo deberá ser flexible e individualizado.
- 6 garantizan la participación de personas beneficiarias en algunas acciones y procedimientos de sus mecanismos.



- 6 contemplan el seguimiento y evaluación de la idoneidad y efectividad de la implementación de medidas de protección.
- 4 consideran las medidas de carácter social.
- 5 marcan un enfoque diferenciado para grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación histórica.
- 5 contemplan procedimientos de inconformidad, revisión o reconsideración.
- 6 contemplan parcialmente mecanismos de acceso a la información y transparencia.



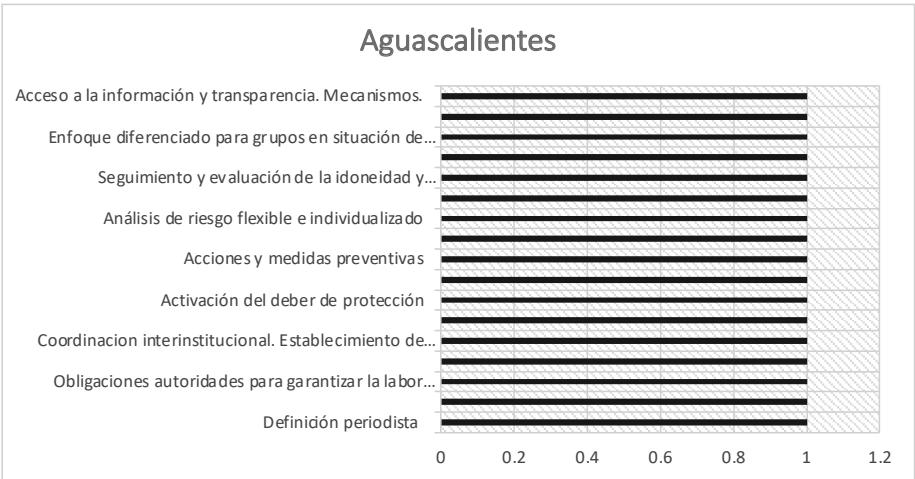
## Información sintetizada por entidad federativa

### Aguascalientes

En el caso de Aguascalientes, se encontró información sobre una Iniciativa por la que se Expide la Ley de Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Aguascalientes<sup>124</sup>, presentada por la diputada Aída Karina Banda Iglesias, en su carácter de presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, en marzo de 2019.

Esta iniciativa propone crear el Mecanismo de Protección Integral para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Aguascalientes, para que el estado atienda sus responsabilidades de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

La iniciativa revisada tiene elementos de los 18 rubros analizados en esta investigación.



### Baja California

La Ley para el Desarrollo y Protección Social de los Periodistas del Estado de Baja California<sup>125</sup>, vigente y publicada el 05 de octubre de 2012, crea un Consejo de Periodistas con mayor dirección a política pública y labores de difusión y promoción; y no tiene enfoque específico en protección de personas periodistas en situaciones de riesgo.

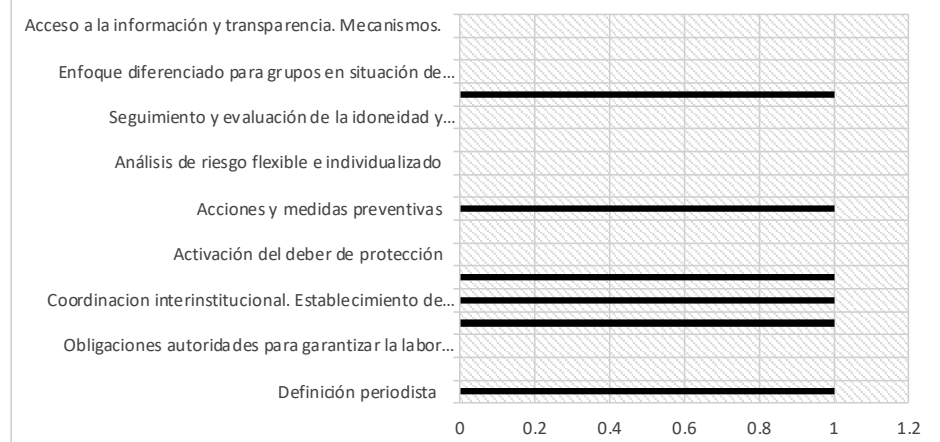
Se encontró registro de la Iniciativa de Ley para Garantizar la Protección Integral de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Estado de Baja California<sup>126</sup>, del diputado Luis Moreno Hernández, que sí establecía un sistema de protección estatal que operaría con una Junta de Gobierno, contemplando recursos ordinarios y extraordinarios de protección, y con mayor desarrollo de atribuciones y responsabilidades de las distintas dependencias estatales que formarían parte de la Junta de Gobierno. No se encontró información sobre el trámite legislativo de la iniciativa, o si se habría retomado en la XXIII Legislatura del Congreso de Baja California, que comprendía 2019-2021.

<sup>124</sup> Iniciativa por la que se Expide la Ley de Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Aguascalientes, 14 de marzo de 2019, disponible en: <https://bit.ly/34A9OZq>

<sup>125</sup> Ley para el Desarrollo y Protección Social de los Periodistas del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial, 5 de octubre de 2012, disponible en: <https://bit.ly/3fV726k>.

<sup>126</sup> Iniciativa de Ley para Garantizar la Protección Integral de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Estado de Baja California, 12 de julio de 2018, disponible en: <https://bit.ly/3wJkGA8>

## Baja California



## Baja California Sur

No se localizó información sobre alguna ley vigente que establezca un mecanismo de protección a personas periodistas en esta entidad federativa, o alguna otra relacionada con el gremio periodístico, ni textos de iniciativas recientes.

Se encontró información que hacía referencia a dos iniciativas de ley de protección de periodistas, una de ellas ciudadana. Lo anterior, de acuerdo con el Boletín de Prensa No. 061 de junio de 2019<sup>127</sup>, del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, el cual indicaba que se trabajaría una sola iniciativa; sin embargo, no fue posible en el desarrollo de esta investigación conocer el contenido de las mismas.

## Campeche

No se localizó información alguna sobre ley vigente que establezca un mecanismo de protección a personas periodistas en esta entidad federativa, o alguna otra relacionada con el gremio periodístico, salvo la Ley del Premio Estatal de Periodismo. Tampoco se encontraron registros sobre iniciativas recientes en la materia.

## Chiapas

La Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Chiapas<sup>128</sup>, no contempla la creación de un mecanismo de protección; se limita al reconocimiento de cuatro derechos que considera inherentes a la labor periodística.

La definición de periodista es restrictiva, al señalar que la actividad deberá ser permanente y en forma remunerada, y también contempla la definición de colaborador periodístico. Distinciones que no se consideran pertinentes.

Los derechos específicos que reconoce la ley como inherentes a la naturaleza de la actividad de los periodistas, son el secreto profesional; la cláusula de conciencia; el libre y preferente acceso a las fuentes informáticas, y los derechos de autor y de firmas.

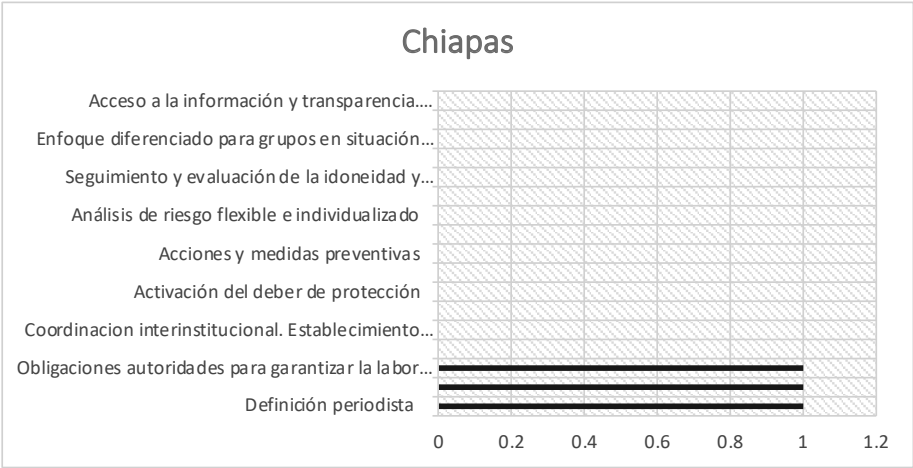
Esta ley tiene como objetivo garantizar la libertad e independencia de criterio puesta al servicio del derecho fundamental a la información, así como emitir opinión y la de informar, para lo cual, el estado garantizará a los medios de información el ejercicio pleno de las libertades para el acceso

<sup>127</sup> Boletín de Prensa No. 061 del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, 13 de junio de 2019, disponible en: <https://bit.ly/34DGn8w>

<sup>128</sup> Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial, 12 de septiembre de 2007, disponible en: <https://bit.ly/3wNxMfO>

a las fuentes informativas, y a los gobernados el derecho a recibir información veraz e imparcial, en términos de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública del Estado de Chiapas.

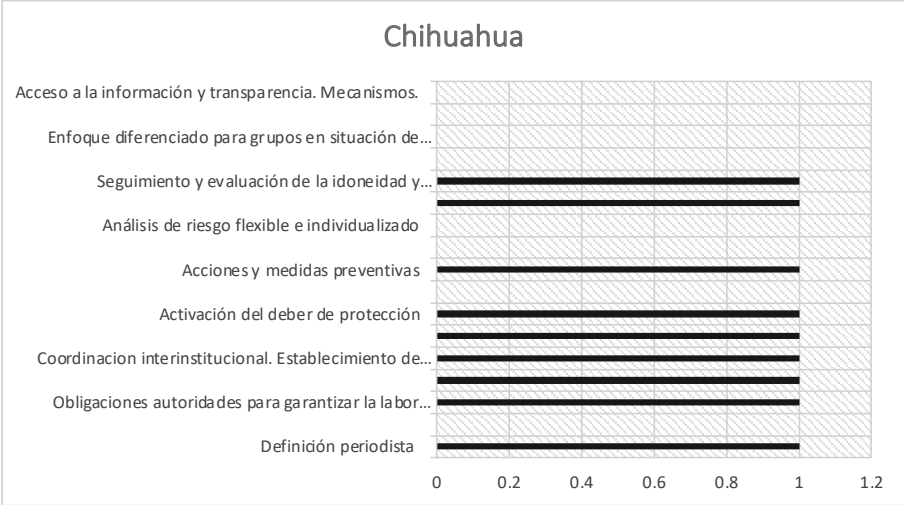
No se encontró información sobre iniciativas recientes en la materia, presentadas o en discusión.



### Chihuahua

El Acuerdo No. 107/2018 crea la Unidad de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Chihuahua<sup>129</sup>, como parte de los compromisos de la sesión extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada el 17 de mayo de 2017, en la que se acordó la creación de Mecanismos o Unidades Estatales de Protección en las entidades federativas en las que no existieran Mecanismos de Protección, para fortalecer el Mecanismo Federal.

Antes de este Acuerdo, en 2014 y 2016, se presentó la misma iniciativa<sup>130</sup> para expedir una Ley de Protección de Personas Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos en el Estado de Chihuahua, que no se limitaba a la coordinación y cooperación con el Mecanismo Federal.



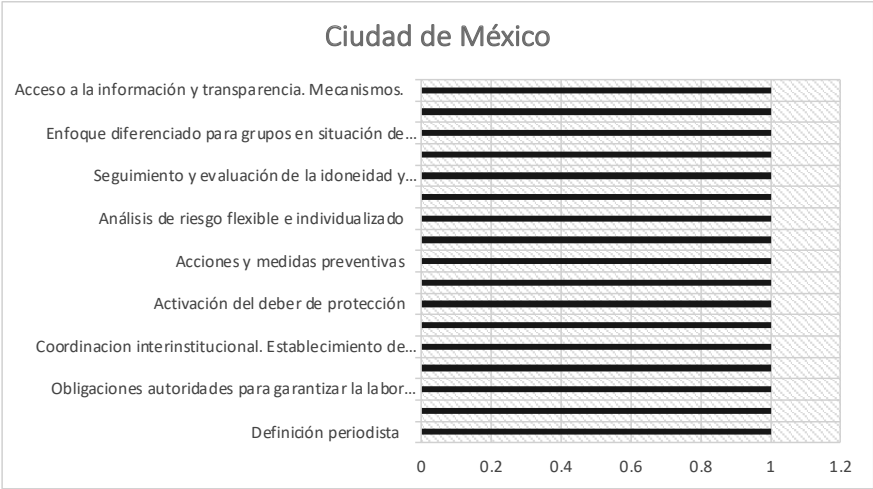
<sup>129</sup> Acuerdo No. 107/2018 crea la Unidad de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial, 13 de octubre de 2018, disponible en: <https://bit.ly/2TAIHMN>

<sup>130</sup> Iniciativa para expedir una Ley de Protección de Personas Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos en el Estado de Chihuahua, presentada por primera vez el 10 de septiembre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/2S0gA7R>

Ciudad de México

La Ley de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal<sup>131</sup>, crea el Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, como un organismo público descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión.

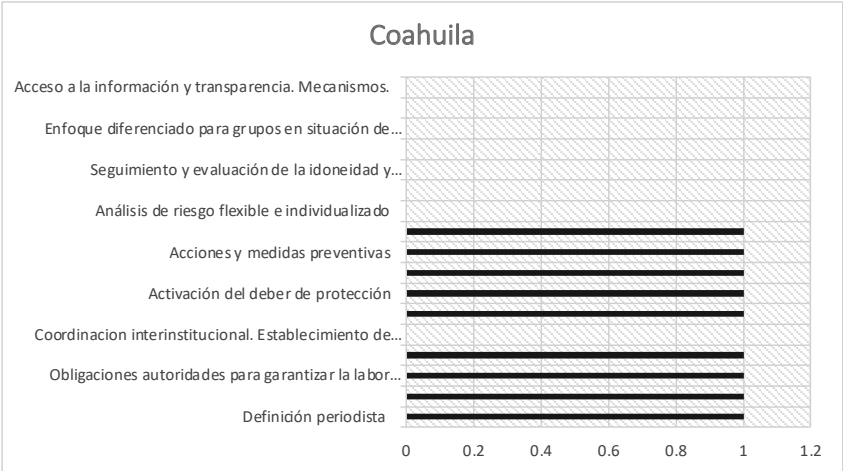
Hacemos notar que la Ciudad de México tiene vigente la Ley del Secreto Profesional y Cláusula de Conciencia para el Ejercicio Periodístico de la Ciudad de México, desde junio de 2020<sup>132</sup>.



Coahuila de Zaragoza

La Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>133</sup>, establece la Comisión de Prevención y Protección de los Periodistas en el Estado de Coahuila, como órgano encargado de determinar, decretar, evaluar, suspender y, en su caso, modificar las Medidas de Prevención y de Protección a los beneficiarios.

No se contempla el análisis de riesgo flexible e individualizado, participación de las personas beneficiarias, mecanismos de seguimiento y evaluación de las medidas implementadas, mecanismos de inconformidad, ni medidas de carácter social.



<sup>131</sup> Ley de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial, 10 de agosto de 2015, disponible en: <https://bit.ly/3wJwWAE>

<sup>132</sup> Ley del Secreto Profesional y Cláusula de Conciencia para el Ejercicio Periodístico de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial, 8 de junio de 2020, disponible en: <https://bit.ly/3p7tIEi>

<sup>133</sup> [https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/coa210.pdf](https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa210.pdf)

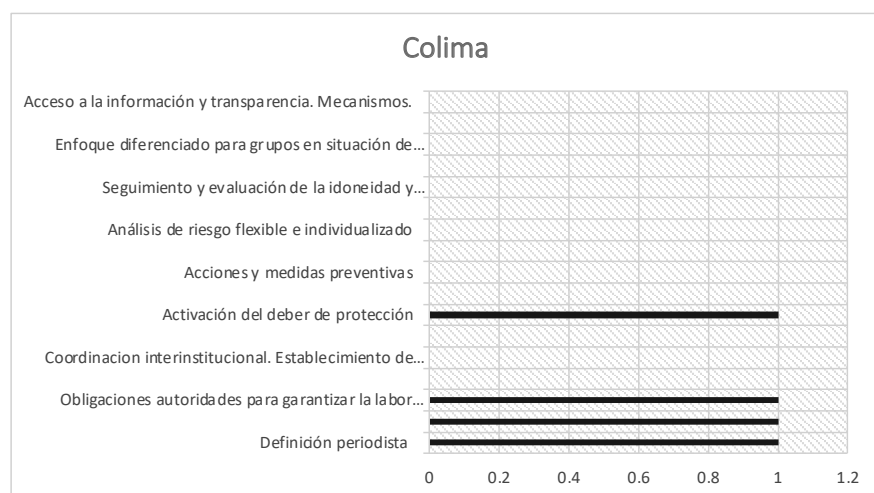


## Colima

La Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico para el Estado de Colima<sup>134</sup> tiene como objetivo garantizar la libertad e independencia de criterio puesta al servicio del derecho fundamental a la expresión, así como de emitir opinión y la de informar; pero no crea un sistema de protección estatal, ni un mecanismo de coordinación con el Mecanismo federal.

No establece mecanismo de protección, pero sí contempla un capítulo sobre derecho a la seguridad y establece que en caso de amenazas o presunto riesgo, las personas periodistas podrán solicitar a las autoridades correspondientes, previa denuncia, la protección de su persona, familia y bienes, y el estado tendrá la obligación de atender en forma inmediata las denuncias presentadas e implementar las acciones necesarias para garantizar la seguridad del denunciante.

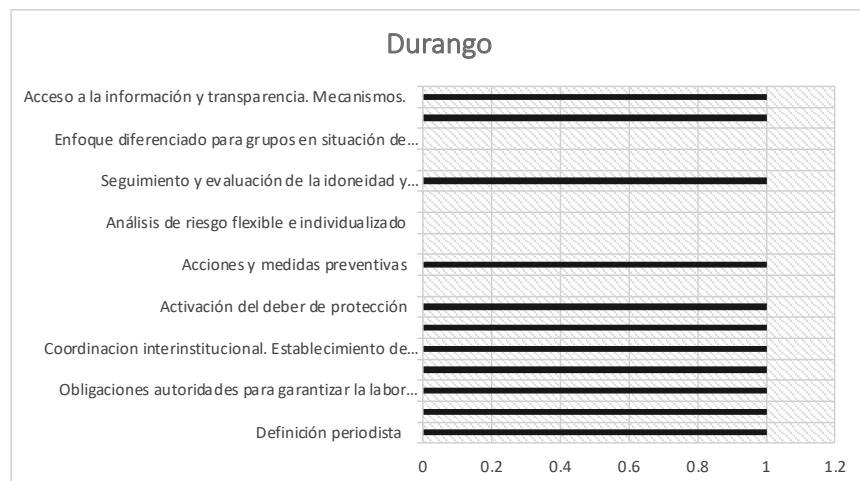
Dentro de las medidas de protección deberá incluirse un espacio seguro para el periodista o colaborador periodístico y sus familias.



## Durango

La Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos<sup>135</sup>, tiene entre sus objetivos, establecer la normatividad local de cooperación del estado con la Federación.

Reconoce entre los derechos de periodistas: el secreto profesional; acceso a las fuentes de información; respaldo estatal para la formación profesional continua; y reconocimiento como periodista.



<sup>134</sup> Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico para el Estado de Colima, en: <https://bit.ly/3c2IEOX>

<sup>135</sup> Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, publicada en el Periódico Oficial, 25 de diciembre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/34xFoXJ>

Estado de México

No hay ley de protección a periodistas vigente, sin embargo, ya fue aprobada por el Congreso del Estado de México la Ley para la Protección Integral de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado, el día 20 de abril de 2021<sup>136</sup>, de acuerdo con el Comunicado de Prensa No. 2811 del Congreso del Estado de México, y está pendiente su publicación por parte del Poder Ejecutivo Estatal.

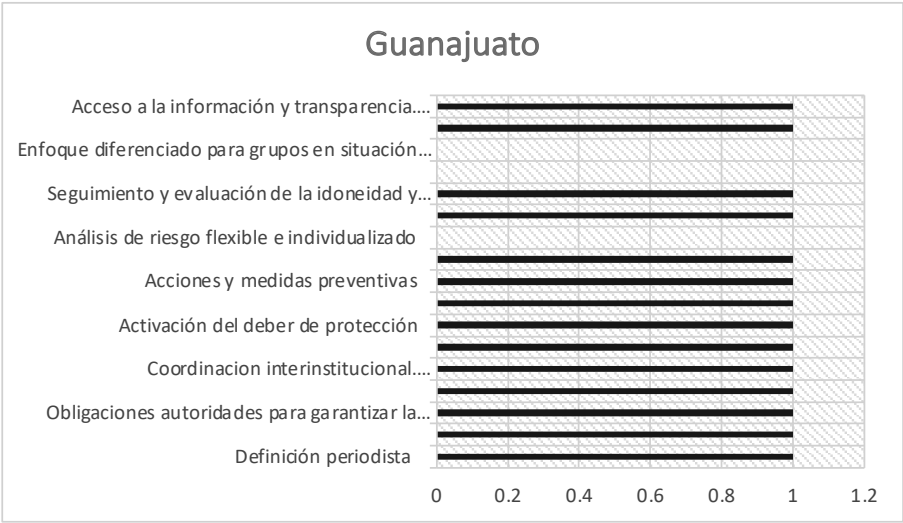
En el Comunicado de Prensa se menciona sobre el contenido de la ley aprobada, que el Mecanismo de Protección Integral de Periodistas y Personas Defensoras de los Derechos Humanos de la entidad promoverá la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, para operar las medidas de prevención y de protección que garanticen la vida, integridad y libertad de las personas que se encuentren en riesgo a consecuencia de su labor y que el Mecanismo contará con un fondo constituido por el Ejecutivo estatal, con recursos estatales, federales y donaciones de personas físicas o jurídico colectivas. Dicha iniciativa fue impulsada por la diputada Azucena Cisneros, y se alimentó de tres propuestas que se habían presentado.

No fue posible conocer el texto de la iniciativa aprobada, y hasta el día 17 de mayo seguía sin publicarse en los decretos del Ejecutivo del Estado de México.

Guanajuato

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato<sup>137</sup>, crea el Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato, que es el órgano de deliberación, vinculación, coordinación y consulta que tiene por objeto emprender acciones y promover políticas públicas que garanticen los derechos y las medidas contenidas en la Ley.

Reconoce como derechos inherentes la labor periodística: la cláusula de conciencia; acceder a las fuentes de información públicas; hacer valer los derechos de autor y firma en los artículos o publicaciones que realicen; libertad de asociación; ejercer de manera libre y responsable la libertad de expresión sin ser objeto de censura o represión que vulnere sus derechos humanos; y el secreto profesional en los términos de la Ley específica en la materia<sup>138</sup>.



<sup>136</sup> Comunicado de Prensa No. 2811 del Congreso del Estado de México, 20 de abril de 2021, disponible en: <https://bit.ly/2S0AGPI>

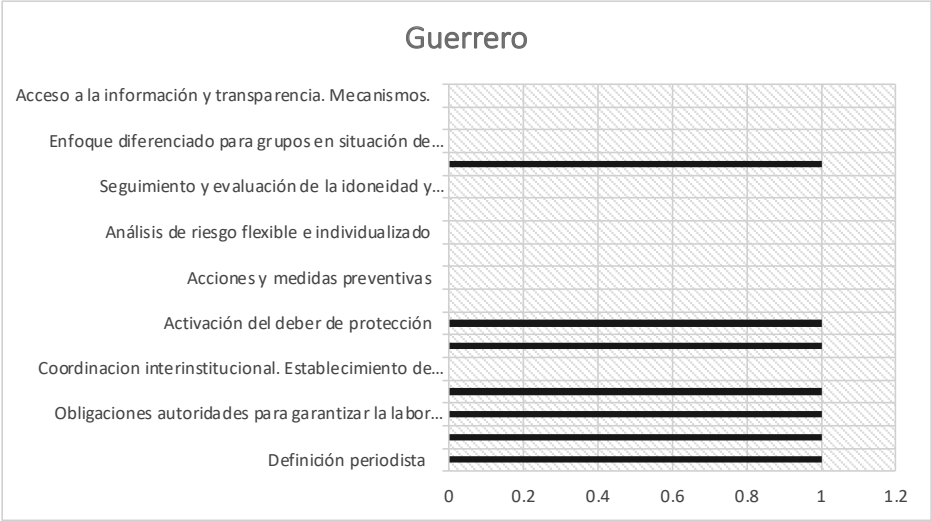
<sup>137</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial, 26 de octubre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/3i7mX43>

<sup>138</sup> Ley del Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial, 21 de noviembre de 2014, disponible en: <https://bit.ly/3i5J4HY>

Guerrero

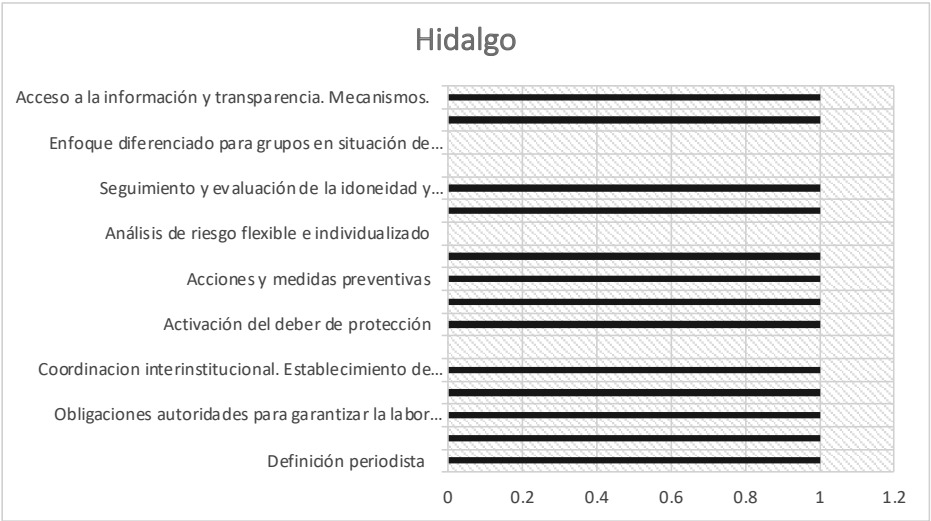
La Ley Núm. 463, para el Bienestar Integral de los Periodistas del Estado de Guerrero<sup>139</sup>, no establece un mecanismo de protección. Crea una Comisión de Vigilancia conformada por la Secretaría de Desarrollo Social y las organizaciones de periodistas participantes en el Fondo de Apoyo a los Periodistas, para la vigilancia de la aplicación de la Ley.

No establece procedimientos o mecanismos de protección.



Hidalgo

La Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo<sup>140</sup>, crea el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas y Colaboradoras periodísticas, para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

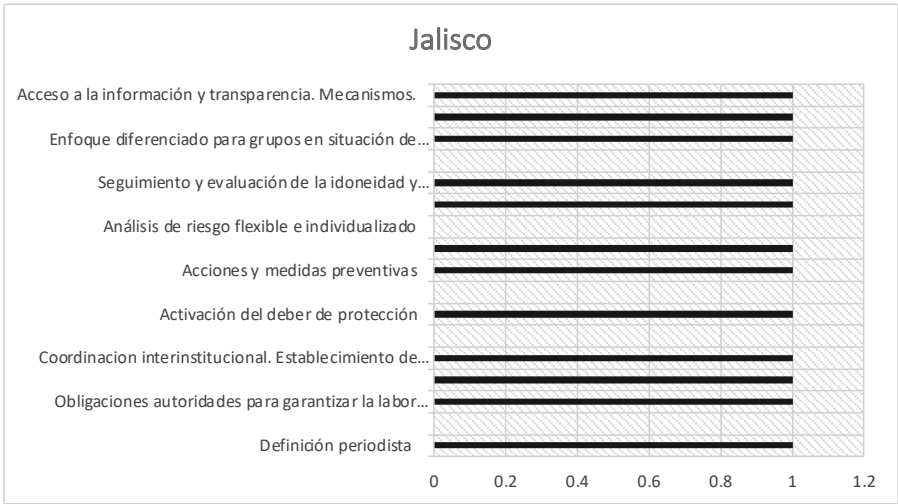


<sup>139</sup> Ley Núm. 463, para el Bienestar Integral de los Periodistas del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial, 17 de mayo de 2002, disponible en: <https://bit.ly/3ca58O5>

<sup>140</sup> Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo, publicada en el Periódico Oficial, 27 de agosto de 2012, disponible en: <https://bit.ly/2Ra6kJT>

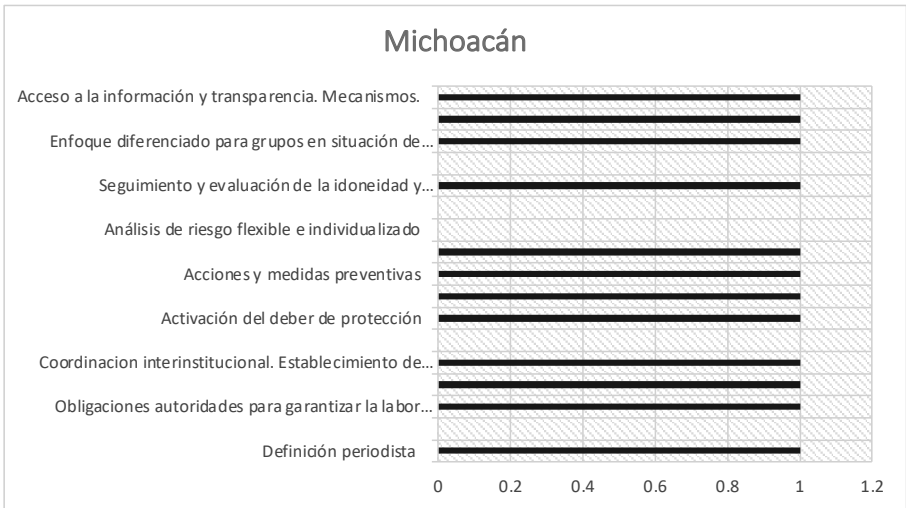
Jalisco

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco<sup>141</sup>, tiene como fin establecer la cooperación del estado con la Federación para implementar y operar las medidas de prevención, medidas preventivas y medidas urgentes de protección.



Michoacán de Ocampo

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>142</sup>, tiene por objeto establecer la cooperación entre el estado y sus municipios, y crea el Sistema Estatal para realizar las tareas de reacción rápida en casos de urgencia, el cual opera en coordinación con el Mecanismo de Protección de la Secretaría de Gobernación.

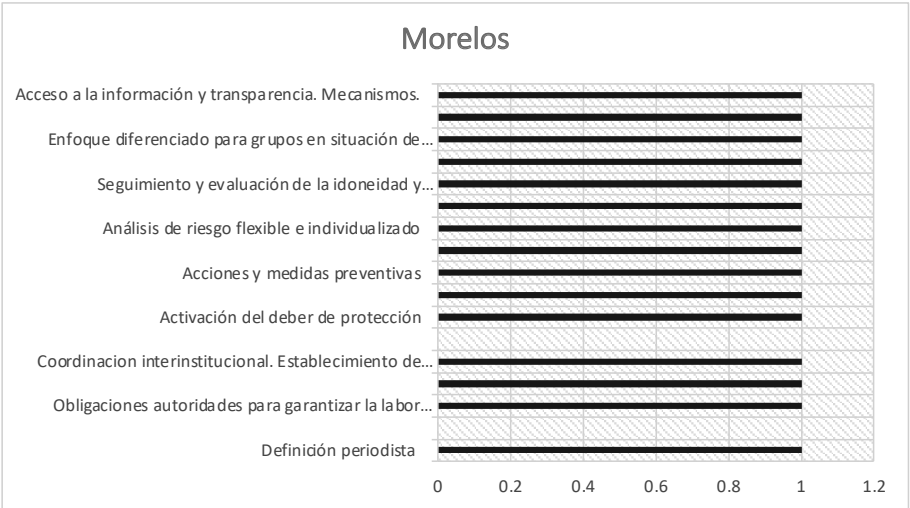


<sup>141</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco, publicada el 20 de diciembre de 2016, disponible en: <https://bit.ly/3i8ODW3>

<sup>142</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial, 14 de agosto de 2018, disponible en: <https://bit.ly/3wM1PV1>

Morelos

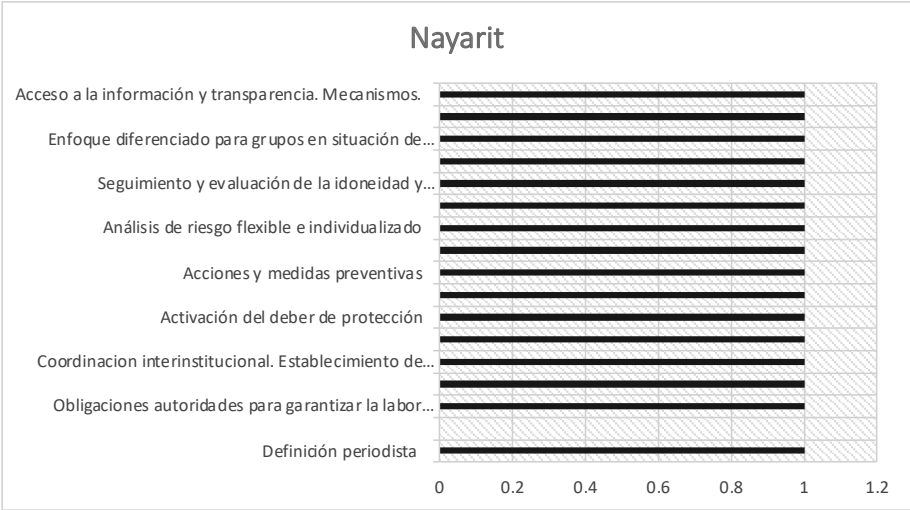
La Ley de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos del Estado de Morelos<sup>143</sup>, establece el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a fin de que el estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.



Nayarit

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit<sup>144</sup>, crea el Sistema para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Sistema Protector).

Sobresale que la Ley ordena que los procedimientos ante las unidades de incorporación deberán ser breves y sencillos, evitando actuaciones innecesarias, evitando los formalismos y procurando, en lo posible, comunicación inmediata con los peticionarios y entes públicos.



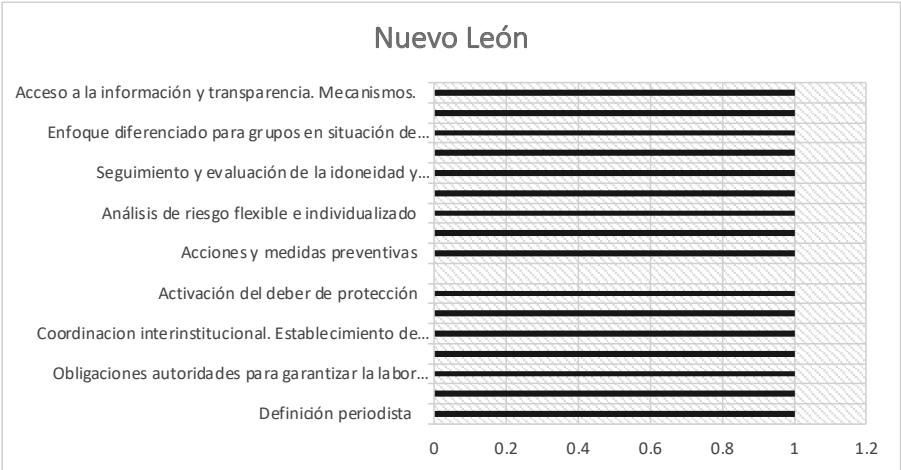
<sup>143</sup> La Ley de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos del Estado de Morelos, publicada en Periódico Oficial, 20 de agosto de 2018, disponible en: <https://bit.ly/3fYK3ak>

<sup>144</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit, publicada en Periódico Oficial, 27 de julio de 2017, disponible en: <https://bit.ly/3uGUu7C>



Nuevo León

La Iniciativa por la que se expide la Ley para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos de Nuevo León<sup>145</sup>, propone crear un Sistema Estatal para las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.



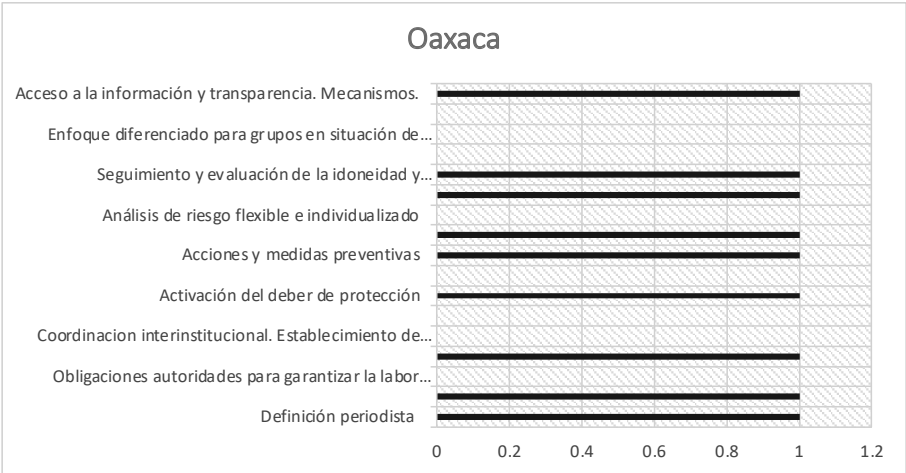
Oaxaca

La Iniciativa de Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico del Estado de Oaxaca<sup>146</sup>, propone crear una Comisión de Prevención y Protección de los Periodistas en el Estado de Oaxaca.

La participación de la persona peticionaria o beneficiaria se limita a la convocatoria de la Comisión, a las sesiones donde se decidirá sobre su caso.

No establece medidas de carácter social, ni enfoque diferenciado, tampoco procedimientos de inconformidad, revisión o reconsideración.

Una iniciativa incompleta, sobre todo en temas de procedimiento, medidas de protección, recursos financieros y recursos de inconformidad.

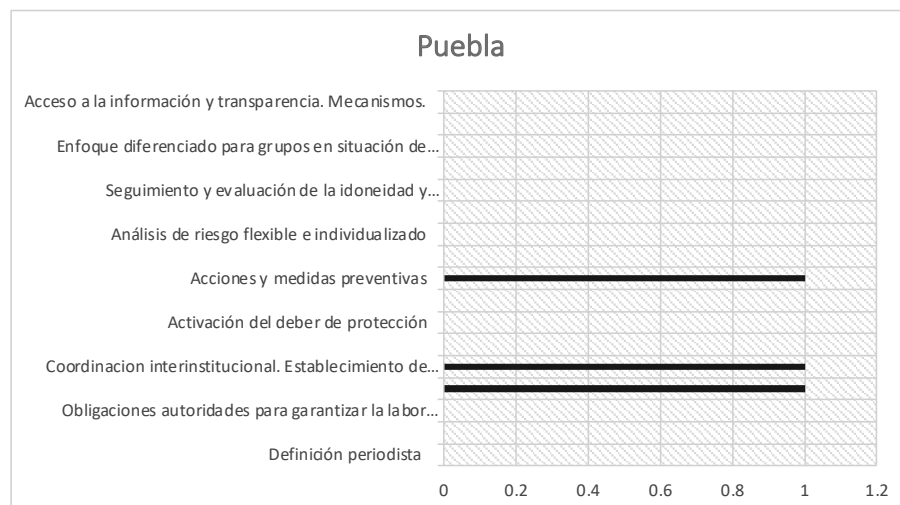


<sup>145</sup> Iniciativa por la que se expide la Ley para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos de Nuevo León, presentada por el Grupo Legislativo del Partido Movimiento Ciudadano de la LXXV Legislatura, el 10 de diciembre de 2020, expediente 13959/LXXV y el status en la página del Congreso indica “en estudio”, disponible en: <https://bit.ly/3wQ0ahm>

<sup>146</sup> Iniciativa de Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico del Estado de Oaxaca, presentada por Compañeros Internacionales de Periodistas y Editores, A.C. (CONAPE), el 15 de enero de 2019 (sin información del status actual), disponible en: <https://bit.ly/3wRNHJN>

## Puebla

El Acuerdo del Ejecutivo, que crea la Comisión de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas<sup>147</sup>, crea la Comisión para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cuyo objeto es la realización de acciones, estrategias de protección y prevención, en coordinación con el Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.



## Querétaro

No tiene ley de protección y no se encontraron los textos de dos iniciativas que se rastrearon en medios de comunicación. En una nota periodística de 2018<sup>148</sup> se refieren a dos iniciativas presentadas en la legislatura LVIII Querétaro (2015-2018) y una iniciativa en la LVII Legislatura Querétaro (2012-2015).

## Quintana Roo

No tiene ley de protección para periodistas vigente, ni tampoco se encontraron iniciativas recientes.

Con el Decreto número 139<sup>149</sup> se abrogó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, publicada el 14 de agosto de 2015. El Decreto de abrogación publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 27 de diciembre de 2017, entró en vigor al día siguiente de su publicación.

## San Luis Potosí

La Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí<sup>150</sup>, crea un Comité Estatal de Protección al Periodismo. Reconoce el secreto profesional como derecho de las personas periodistas, y su definición de periodista no es restrictiva.

No contempla asignación de recursos financieros y humanos, ni procedimientos, básicamente se

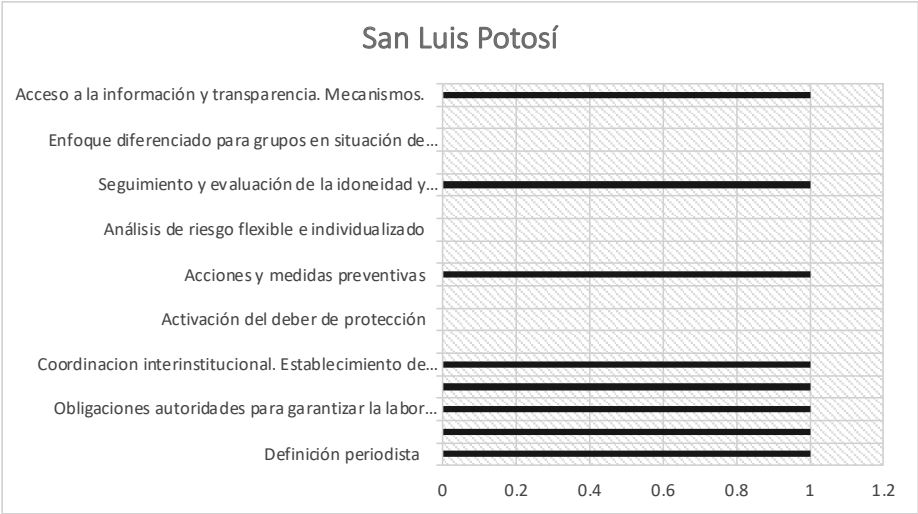
<sup>147</sup> Acuerdo del Ejecutivo, que crea la Comisión de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas en Puebla, publicado en Periódico Oficial, 17 de julio de 2017, disponible en: <https://bit.ly/3c7yCfe>

<sup>148</sup> Munguía, Karen. Tres años sin concretarse una ley de protección a periodistas en Querétaro", Códice Informativo, 1 de febrero de 2018, disponible en: <https://bit.ly/2SQSn3S>

<sup>149</sup> Decreto número 139 por el que se aboga la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial, 27 de diciembre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/3ib6dbZ>

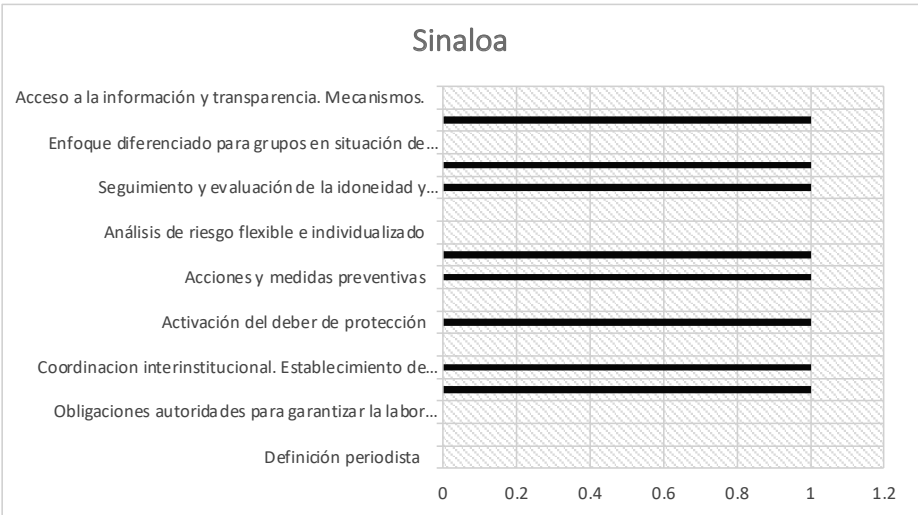
<sup>150</sup> Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial, 25 de octubre de 2016, disponible en: <https://bit.ly/3fLowTT>

limita al seguimiento de las medidas previstas en la Ley Federal.



Sinaloa

El Acuerdo por el que se crea la Unidad Estatal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas<sup>151</sup>, crea la Unidad Estatal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.



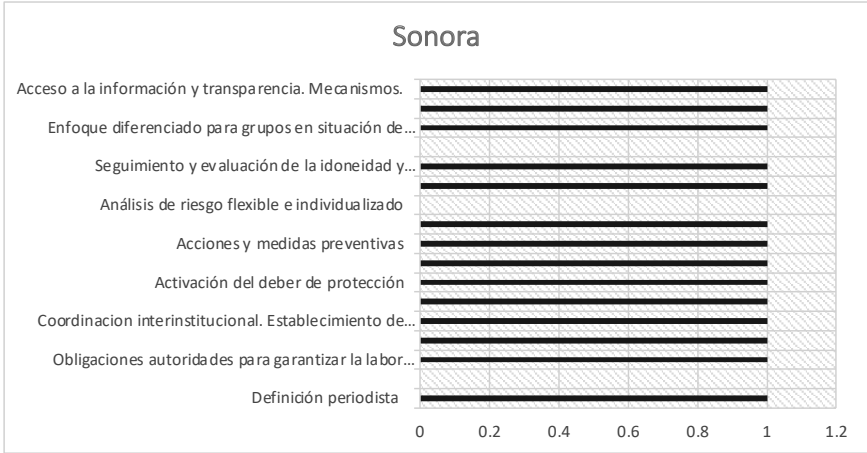
Sonora

La Iniciativa con proyecto de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Estado de Sonora<sup>152</sup>, presentada por la diputada Ernestina Castro Valenzuela, en marzo de 2019, propone la creación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para que el Gobierno del Estado atienda su responsabilidad

<sup>151</sup> Acuerdo por el que se crea la Unidad Estatal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial, 10 de noviembre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/3pcrXpB>

<sup>152</sup> Iniciativa con proyecto de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Estado de Sonora, publicada en la Gaceta Parlamentaria, 26 de marzo de 2019, disponible en: <https://bit.ly/3ccOpck>

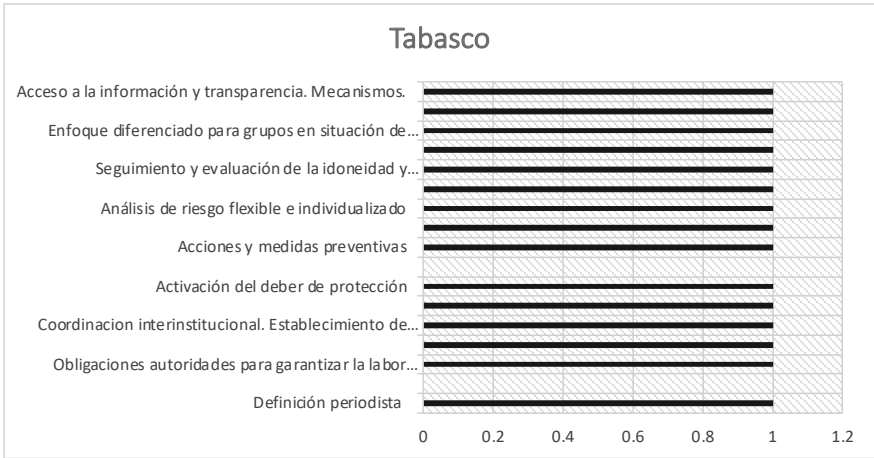
fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos. Y también la Ley tendría por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas de prevención y urgentes de protección.



### Tabasco

La Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Periodistas y Comunicadores del Estado de Tabasco<sup>153</sup>, presentada por el diputado Nicolás Carlos Bellizzia Aboaf, el 12 de septiembre de 2019, propone la creación del Mecanismo para la Protección Integral de Personas Periodistas y Comunicadores que ejerzan en el Estado de Tabasco.

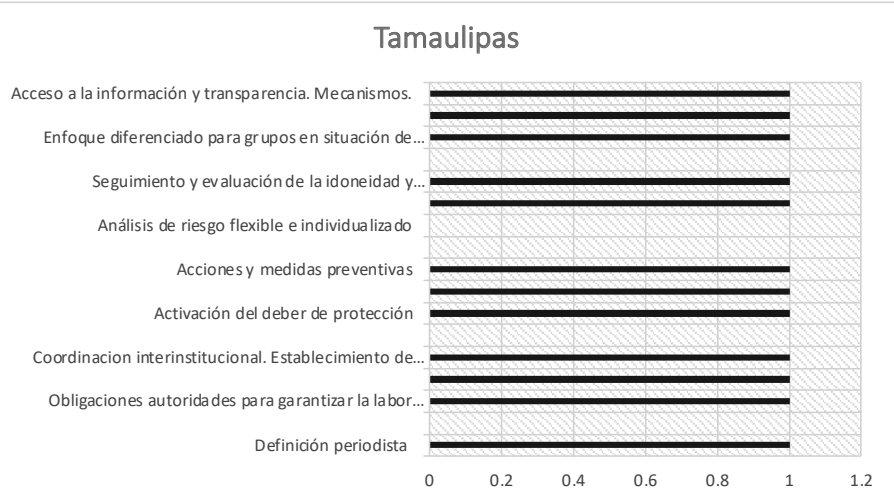
Sobre esta iniciativa, es importante señalar que en las definiciones de comunicadores y periodistas, el texto dice “de la libertad de expresión otorgada por los artículos 6o y 7o de la Constitución General [...]”; y toda vez que el lenguaje es muy importante y fue uno de los cambios en la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de junio de 2011, no omitimos reiterar que los derechos no se otorgan, se reconocen.



<sup>153</sup> Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Periodistas y Comunicadores del Estado de Tabasco, presentada el 12 de septiembre de 2019, disponible en: <https://bit.ly/2S1ZOpl>

Tamaulipas

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas<sup>154</sup>, crea la Coordinación Estatal (Coordinación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas).



Tlaxcala

No se encontró ley vigente en la materia, ni texto de la iniciativa de Ley de Protección de Periodistas del Estado de Tlaxcala<sup>155</sup>, presentada por la Confederación de Periodistas de Tlaxcala, de la cual se tiene registro por una nota periodística.

Veracruz de Ignacio de la Llave

La Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>156</sup>, crea la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, que se integra por el Pleno de la Comisión, una secretaría ejecutiva, una contraloría interna, direcciones, jefaturas de departamento y el personal técnico administrativo necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

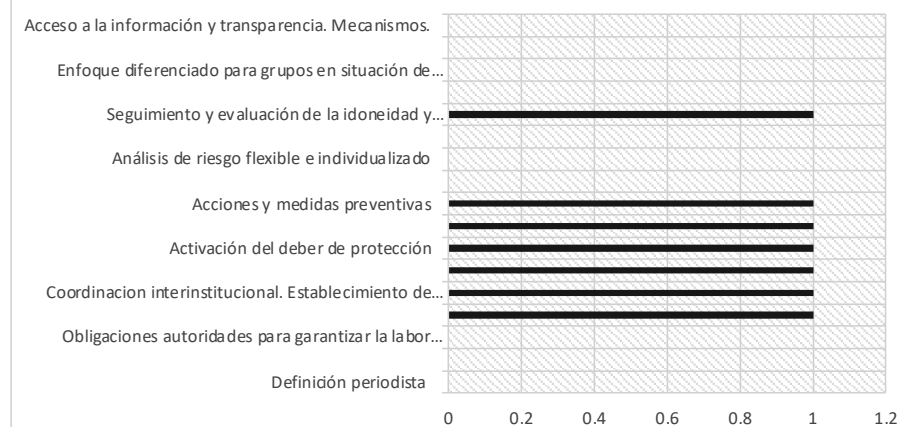
<sup>154</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial, 1 de diciembre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/3fElRa>

<sup>155</sup> Morales, Pedro. "Recibe el Congreso de Tlaxcala propuesta de Ley de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas", Aquí Xicohténcatl, 2 de junio de 2020, disponible en: <https://bit.ly/34DNcr2>

<sup>156</sup> Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, publicada en el Periódico Oficial, 3 de diciembre de 2012, disponible en: <https://bit.ly/3fH4RnL>



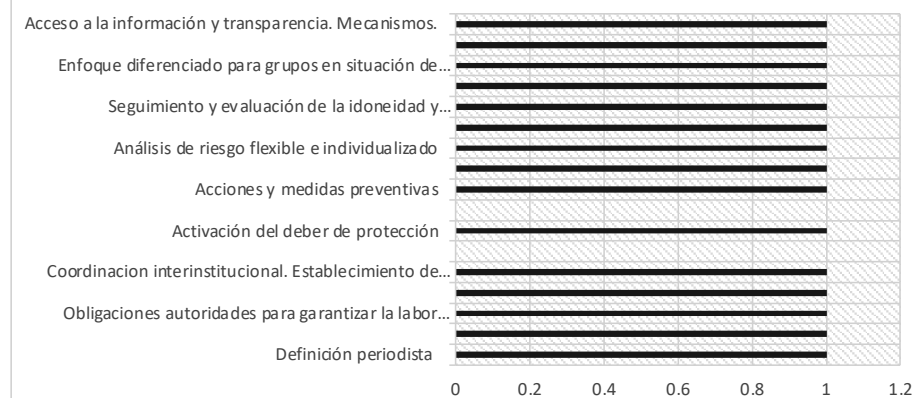
## Veracruz



## Yucatán

La Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de Yucatán<sup>157</sup>, presentada por la diputada Fátima Del Rosario Perera Salazar, en septiembre de 2019, crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en Yucatán.

## Yucatán



## Zacatecas

No tiene ley vigente de protección a periodistas y no se encontraron iniciativas de ley reciente

<sup>157</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, presentada el 17 de septiembre de 2019, disponible en: <https://bit.ly/3vJOht1>

## Leyes y Acuerdos (1)

Estado	Definición periodista	Derechos de periodistas	Obligaciones de autoridades para garantizar la labor periodística	Estructura para el funcionamiento del Mecanismo designado	Coordinación interinstitucional. Establecimiento de procedimientos, instituciones, responsabilidades y acciones conjuntas a desarrollar que faciliten la coordinación interinstitucional	Asignación de recursos financieros y humanos necesarios y sostenibles (partida presupuestal, fideicomiso, etcétera)
Baja California	1	0	0	1	1	1
Chiapas	1	1	1	0	0	0
Chihuahua	1	0	1	1	1	1
Ciudad de México	1	1	1	1	1	1
Coahuila	1	1	1	1	0	1
Colima	1	1	1	0	0	0
Durango	1	1	1	1	1	1
Guanajuato	1	1	1	1	1	1
Guerrero	1	1	1	1	0	1
Hidalgo	1	1	1	1	1	0
Jalisco	1	0	1	1	1	0
Michoacán	1	0	1	1	1	0
Morelos	1	0	1	1	1	0
Nayarit	1	0	1	1	1	1
Puebla	0	0	0	1	1	0
San Luis Potosí	1	1	1	1	1	0
Sinaloa	0	0	0	1	1	0
Tamaulipas	1	0	1	1	1	0
Veracruz	0	0	0	1	1	1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>9</b>

## Leyes y Acuerdos (2)

Estado	Activación del deber de protección	Independencia y autonomía de la institución u órgano que otorga medidas	Acciones y medidas preventivas	Procedimiento de recepción de caso	Análisis de riesgo flexible e individualizado	Participación de personas beneficiarias
Baja California	0	0	1	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	1	0	1	0	0	1
Ciudad de México	1	1	1	1	1	1
Coahuila	1	1	1	1	0	0
Colima	1	0	0	0	0	0
Durango	1	0	1	0	0	0
Guanajuato	1	1	1	1	0	1
Guerrero	1	0	0	0	0	0
Hidalgo	1	1	1	1	0	1
Jalisco	1	0	1	1	0	1
Michoacán	1	1	1	1	0	0
Morelos	1	1	1	1	1	1
Nayarit	1	1	1	1	1	1
Puebla	0	0	1	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	1	0	0	0
Sinaloa	1	0	1	1	0	0
Tamaulipas	1	1	1	0	0	1
Veracruz	1	1	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>8</b>

Leyes y Acuerdos (3)

Estado	Seguimiento y evaluación de la idoneidad y efectividad de la implementación de medidas de protección	Medidas de carácter social	Enfoque diferenciado para grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación histórica	Inconformidad, revisión o reconsideración. Procedimiento	Acceso a la información y transparencia. Mecanismo
Baja California	0	1	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	0
Chihuahua	1	0	0	0	0
Ciudad de México	1	1	1	1	1
Coahuila	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0
Durango	1	0	0	1	1
Guanajuato	1	0	0	1	1
Guerrero	0	1	0	0	0
Hidalgo	1	0	0	1	1
Jalisco	1	0	1	1	1
Michoacán	1	0	1	1	1
Morelos	1	1	1	1	1
Nayarit	1	1	1	1	1
Puebla	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	1	0	0	0	1
Sinaloa	1	1	0	1	0
Tamaulipas	1	0	1	1	1
Veracruz	1	0	0	0	0
Total	13	6	6	10	10

Leyes y Acuerdos por entidad federativa

Estado	Total
Baja California	6
Chiapas	3
Chihuahua	9
Ciudad de México	17
Coahuila	9
Colima	4
Durango	11
Guanajuato	14
Guerrero	7
Hidalgo	13
Jalisco	12
Michoacán	12
Morelos	15
Nayarit	16
Puebla	3
San Luis Potosí	8
Sinaloa	8
Tamaulipas	12
Veracruz	7

Iniciativas (1)

Estado	Definición periodista	Derechos de periodistas	Obligaciones de autoridades para garantizar la labor periodística	Estructura para el funcionamiento del Mecanismo designado	Coordinación interinstitucional. Establecimiento de procedimientos, instituciones, responsabilidades y acciones conjuntas a desarrollar que faciliten la coordinación inter-institucional	Asignación de recursos financieros y humanos necesarios y sostenibles (partida presupuestal, fideicomiso, etcétera)
Aguascalientes	1	1	1	1	1	1
Nuevo León	1	1	1	1	1	1
Oaxaca	1	1	0	1	0	0
Sonora	1	0	1	1	1	1
Tabasco	1	0	1	1	1	1
Yucatán	1	1	1	1	1	0
Total	6	4	5	6	5	4

Iniciativas (2)

Estado	Activación del deber de protección	Independencia y autonomía de la institución u órgano que otorga medidas	Acciones y medidas preventivas	Procedimiento de recepción de caso	Análisis de riesgo flexible e individualizado	Participación de personas beneficiarias
Aguascalientes	1	1	1	1	1	1
Nuevo León	1	0	1	1	1	1
Oaxaca	1	0	1	1	0	1
Sonora	1	1	1	1	0	1
Tabasco	1	0	1	1	1	1
Yucatán	1	0	1	1	1	1
Total	6	2	6	6	4	6

Iniciativas (3)

Estado	Seguimiento y evaluación de la idoneidad y efectividad de la implementación de medidas de protección	Medidas de carácter social	Enfoque diferenciado para grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación histórica	Inconformidad, revisión o reconsideración. Procedimiento	Acceso a la información y transparencia. Mecanismo
Aguascalientes	1	1	1	1	1
Nuevo León	1	1	1	1	1
Oaxaca	1	0	0	0	1
Sonora	1	0	1	1	1
Tabasco	1	1	1	1	1
Yucatán	1	1	1	1	1
Total	6	4	5	5	6

Iniciativas por entidad federativa

Estado	Total
Aguascalientes	17
Nuevo León	16
Oaxaca	9
Sonora	14
Tabasco	15
Yucatán	15

